



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

**Esta tesis doctoral contiene un índice que enlaza a cada uno de los capítulos de la misma.**

**Existen asimismo botones de retorno al índice al principio y final de cada uno de los capítulos.**

**[Ir directamente al índice](#)**

**Para una correcta visualización del texto es necesaria la versión de [Adobe Acrobat Reader 7.0](#) o posteriores**

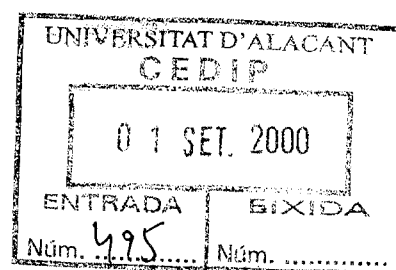
**Aquesta tesi doctoral conté un índex que enllaça a cadascun dels capítols. Existeixen així mateix botons de retorn a l'índex al principi i final de cadascun dels capítols .**

**[Anar directament a l'índex](#)**

**Per a una correcta visualització del text és necessària la versió d' [Adobe Acrobat Reader 7.0](#) o posteriors.**



# **LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL COLOMBIANO**



**TESIS DOCTORAL**  
Facultad de Derecho  
**UNIVERSIDAD DE ALICANTE**

Presentada por el Ldo. D.  
**Orlando Pardo Martínez**

Dirigida por el Dr. D.  
**José Asensi Sabater**  
Catedrático de  
Derecho Constitucional





## **INTRODUCCIÓN**

### **CAPITULO PRIMERO: ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA UNA TEORÍA DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS**

<b>1.1 PODER Y OPOSICIÓN: LA DINÁMICA POLÍTICA</b> .....	<b>9</b>
1.1.1 La relación poder-oposición.....	9
1.1.2 Naturaleza y papel de la oposición.....	11
1.1.3 Legitimación del poder o su resistencia.....	16
1.1.4 Referentes de la oposición: lo social.....	19
1.1.5 Prácticas y alternativas.....	22
1.1.5.1 Antagonismo.....	23
1.1.5.2 Obstruccionismo.....	25
1.1.5.3 De mayor deferencia.....	27
1.1.5.4 De menor deferencia.....	28
1.1.5.5 La oposición como alternativa.....	30
1.1.6 Las crisis de la(s) oposición(es).....	35
1.1.6.1 La escasez .....	35
1.1.6.2 Los referentes axiológicos.....	37
1.1.6.3 La dispersión.....	40
1.1.6.4 Buscando una salida.....	41
<b>1.2 TRATAMIENTO DE LA OPOSICIÓN POR LA CIENCIA POLÍTICA</b> .....	<b>45</b>
1.2.1 Teorías políticas sobre la oposición.....	45
1.2.2 Estudios empírico-descriptivos.....	50
1.2.3 Desde otras disciplinas y perspectivas .....	53

1.3	ORÍGENES, DESARROLLO Y CONFIGURACIONES DE LA OPOSICIÓN.....	56
1.3.1	Fundamentos históricos de la oposición. ....	61
1.3.2	Tipologías de la oposición .....	63
1.3.2.1	Según el nivel del consenso .....	66
1.3.2.2	Según el sistema de gobierno .....	70
1.3.2.3	Según la relación gobierno-oposición .....	72
1.3.2.4	Según las formas de oposición extraconstitucional .....	75
1.3.2.5	Según diversas perspectivas.....	82
1.4.	LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES MODERNOS.....	85
1.4.1	Constitucionalización de la oposición.....	85
1.4.2	Partidos políticos y oposición.....	89
1.4.3	Desbordamiento de la institucionalidad partidista.....	97
1.4.4	En los sistemas autocráticos y multipartidistas .....	103
1.4.5	En los sistemas democráticos.....	109
1.4.5.1	La versión institucional: el pluralismo, la participación y la representación.....	114
1.4.5.2	La visión extrainstitucional.....	116
1.4.5.3	La superación del formalismo.....	119
1.4.5.4	Hacia las prácticas radicales.....	122
1.4.5.5	Realización de la oposición.....	127
1.4.5.6	Retos de la democracia.....	129
1.4.6	Coaliciones políticas y sistema democrático.....	132
1.5	LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN LA DINAMICA DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS .....	136
1.5.1	Nociones preliminares: régimen o sistema político.....	136
1.5.1.1	Legalidad, legitimidad y gobernabilidad.....	144
1.5.1.2	La búsqueda de gobernabilidad: el desarrollo político.....	152

1.5.1.3	Consenso o coerción: opacamiento de la oposición.....	154
1.5.2	El estado demoliberal y la oposición.....	158
1.5.3	Democracia mayoritaria y oposición.....	164
1.5.4	El sistema parlamentario.....	171
1.5.4.1	La oposición desarrollada.....	171
1.5.4.2	El control parlamentario.....	173
1.5.4.3	La búsqueda del equilibrio.....	178
1.5.5	El sistema presidencialista.....	184
1.5.5.1	Concepto y panorama.....	184
1.5.5.2	El modelo estadounidense.....	196
1.5.5.3	La práctica latinoamericana.....	200
1.5.5.4	Presidencialismo, multipartidismo y oposición.....	209
1.5.5.5	Presidencialismo, multipartidismo y coalición.....	216
1.5.5.6	A manera de reflexión.....	219
1.5.6	Hacia un modelo intermedio.....	223

## **CAPÍTULO SEGUNDO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA OPOSICIÓN EN COLOMBIA**

2.1	EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN EN COLOMBIA: LUCHAS ENTRE FACCIÓNES.....	235
2.2	LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS TRADICIONALES Y SU DINÁMICA DE REPRODUCCIÓN.....	241
2.3	LAS HEGEMONÍAS UNIPARTIDISTAS Y SUS MOVIMIENTOS DE RESISTENCIA (1860 – 1957).....	244
2.4	LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN BIPARTIDISTA: EXPRESIÓN DE CRISIS POLÍTICA.....	258

2.4.1 El frente nacional y el fortalecimiento de la oposición extraparlamentaria (1958-1974).....	259
2.4.2 Sistema de convivencia burocrática (1968-1991).....	262

## **CAPÍTULO TERCERO: LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL COLOMBIANO**

3.1 DESMONTE DEL FRENTE NACIONAL: CAMBIO NORMATIVO SIN REFORMA POLÍTICA.....	279
3.1.1 La posibilidad de la oposición: los procesos de paz.....	283
3.1.2 El proceso constituyente: la reivindicación de la sociedad civil.....	288
3.1.2.1 La paz como derecho fundamental.....	295
3.2 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.....	299
3.2.1 La reafirmación del presidencialismo .....	302
3.2.1.1 Jefatura de Estado.....	305
3.2.1.2 Jefatura de gobierno.....	307
3.2.1.3 Primera autoridad administrativa.....	311
3.2.1.4 Legislador de emergencia.....	312
3.2.1.5 La vice-presidencia.....	318
3.2.1.6 El consejo de ministros.....	319
3.2.2 Participación política por oposición política.....	321
3.2.2.1 Tipología de la participación.....	326
3.2.2.2 La participación como fuente de legitimidad.....	330
3.2.2.3 Los instrumentos de participación.....	333
3.2.2.4 La realidad de la participación.....	348

3.2.3 La organización participativa: formalización de la fragmentación política.....	351
3.2.3.1 La democracia sin partidos.....	356
3.2.3.2 El pluralismo desestructurado.....	362
3.2.3.3 La primacía liberal-conservadora.....	369
3.2.3.4 Terceras fuerzas y minorías .....	371
3.2.3.5 Desarrollo legal de la participación.....	374
3.2.4 La oposición: su constitucionalización sin desarrollo.....	380
3.2.4.1 El abortado estatuto de la oposición.....	383
3.2.4.2 Derechos y garantías de la oposición.....	389
3.2.4.3 Balance deficitario.....	390
3.2.5 El sistema electoral cómplice.....	395
3.2.5.1 Necesidad de reforma electoral.....	405

## **CAPITULO CUARTO: LA OPOSICION EN EL SISTEMA POLÍTICO COLOMBIANO. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS**

4.1 EL REGIMEN BUROCRÁTICO PATRIMONIALISTA .....	409
4.1.1 Crisis de representación y vacío de oposición institucional.....	409
4.1.2 La fórmula del régimen: reformas normativas sin cambios políticos.....	413
4.2 LOS INTENTOS DE RECOMPOSICIÓN POLÍTICA.....	417
4.2.1 Un fracaso anunciado: el esquema gobierno-oposición de Barco...417	
4.2.2 La fórmula recurrida: acuerdos programáticos por	

oposición política.....	420
4.2.3 Un olvido intencionado: el estatuto de la oposición.....	433
4.2.4 La propuesta política de 1995. Conciencia de reformar sin voluntad política.....	438
<b>4.3 UNA OPCIÓN RADICAL: LA OPOSICIÓN ARMADA.....</b>	<b>454</b>
4.3.1 La lucha armada como agudización del conflicto político.....	454
4.3.2 Surgimiento y evolución de la insurgencia radical.....	457
4.3.3 Los actuales actores del conflicto político-armado.....	461
4.3.4 La izquierda no armada.....	467
<b>4.4 UNA VERDADERA OPOSICIÓN: ALTERNATIVAS Y PERSPECTIVAS PARA SU DESARROLLO.....</b>	<b>469</b>
4.4.1 La reforma del sistema de partidos.....	469
4.4.1.1 La representación deficitaria.....	479
4.4.1.2 Los cambios necesarios.....	490
4.4.2 En el sistema electoral.....	494
4.4.2.1 La participación deficitaria.....	495
4.4.3 En el legislativo.....	509
4.4.3.1 El problema es de representatividad.....	513
4.4.3.2 Balance elecciones de 1998.....	524
4.4.4 El estatuto de oposición.....	527
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>532</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>565</b>





Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## INTRODUCCIÓN

En Colombia, pese a que la Constitución Política de 1991 consagró la existencia de un Estado Social de Derecho y el cambio de radicación de la soberanía de la Nación en el Pueblo, ello no ha transformado en su conjunto la lógica del sistema político, pues continúa la apropiación privada del poder en manos de una clase política nominalmente dividida –para efectos electorales–, que se encuentra anquilosada en la Administración y que se mantiene reacia a realizar cambios estructurales en el sistema político.

La oposición política constituye una práctica esencial para el desarrollo democrático, y para el caso colombiano comporta características muy especiales, debido a la configuración política del país y al conflicto armado que padece desde hace más de cuarenta años, a pesar de la inserción de algunos grupos guerrilleros en la Constituyente de 1991, la oposición no logró despegar, pues éstos fueron absorbidos por el ‘sistema clientelar’, sin que, por lo tanto,

fuera ejemplo para que los demás movimientos armados se reinsertaran por la vía pacífica a la contienda democrática, por el contrario relegitimó su acción armada, al no garantizarse otra posibilidad de oposición diferente.

Así las cosas, podemos afirmar, como ya los señaló Patricia Pinzón, que en Colombia “no hay oposición porque todos prefieren estar en el gobierno”, pues el sistema presidencialista permite que el primer mandatario logre “consensos multipartidistas”, a través de la negociación individual con los parlamentarios –pequeñas consociaciones-; a su vez, gracias al sistema electoral y de partidos, que promueve la existencia de partidos y movimientos fragmentados, desestructurados e indisciplinados, lo cual facilita que la poca “oposición” existente en sede legislativa tenga réditos asegurados.

El presente trabajo parte de una aproximación a los fundamentos teóricos de la oposición, en el que el concepto de oposición política se relaciona íntimamente con el conflicto, como manifestación de la relación ‘amigo-enemigo’, que hablaba Schmitt, y se concibe, en las democracias, como la posibilidad que detentan los partidos y grupos políticos que disienten con el gobierno, de expresarlo y de ostentar

políticas alternativas frente a la opinión pública con el fin de llegar al poder.

La bibliografía sobre oposición política en general es escasa, entre otros estudios sobresalen los de Robert Dalh, en especial *Political Opposition in Western Democracies* (1966), de Pedro de Vega el ensayo *Para una teoría política de la oposición* (1970), el trabajo monográfico de Juan Fernando López Aguilar *La oposición parlamentaria y el orden constitucional* (1988), de Patricia Pinzón *La oposición política en Colombia* (1994), y de Gianfranco Pasquino “La Oposición”(1998), los cuales se tomaron como referencias, así como diversos artículos publicados en diferentes libros y revistas.

El trabajo clásico sobre la oposición política lo constituye *Political Opposition ...*, del profesor Dalh, del mismo podemos destacar lo siguiente: “En este momento en alguna parte del mundo un gobierno o sus oponentes están tratando de coaccionar al otro a través de vías violentas... El derecho a una oposición organizada que busca conseguir votos contra el gobierno tanto en las elecciones como en el parlamento constituye un desarrollo institucional nuevo en las democracias... El antagonismo pacífico entre las facciones, las

formas de oposición pacífica entre partidos organizados y permanentes, los partidos de oposición legal son innovaciones... Introducir y mantener un sistema de partidos legal depende del tiempo y de factores históricos. Aunque es natural que en una sociedad exista oposición, no siempre es aceptada... Hoy día, la existencia de partidos de oposición legales define si existe o no democracia... Los sistemas políticos manejan los conflictos permitiendo uno o más partidos de oposición que compitan con los gobernantes tanto por los votos como desde el parlamento. La oposición política se define para determinados momentos y consiste en la identificación de un actor político que se opone a la conducta del gobierno y trata de cambiar o impedir los planes gubernamentales. Si asume una oposición activa usa los canales electorales y parlamentarios para presentarse como alternativa".(1966, pp.13-19), los cuales han servido como presupuestos obligados para su estudio.

El fenómeno de la oposición está siempre abierto al análisis permanente dadas las variaciones socio-políticas emergentes, así como su relación con todas las instituciones políticas que involucra, pues la multiplicidad de factores, causas y condiciones establecen su alcance; de tal manera, la estructura constitucional, el sistema electoral, la cultura política y las diferencias sociales y económicas

determinan su ejercicio y posibilidades. En Colombia la historia de los conflictos partidistas, la polarización política desestructurada y el conflicto armado marcan la arena en la cual la oposición se ejerce.

Los desacuerdos y conflictos en una sociedad pueden manifestarse de manera violenta si no existen canales adecuados para su expresión —como ocurre en Colombia—, donde la “verdadera oposición” es la armada, pero también puede encontrarse vías pacíficas para hacerlo. Así, la oposición puede y debe organizarse y actuar por los conductos apropiados, siendo la fórmula más idónea mediante organizaciones partidistas, pues los partidos políticos constituyen las instituciones que conllevan la acción política que media el interés público y el servicio gubernamental. De tal forma la oposición se ejercería a través de las fuerzas políticas legales que ofrecieran posibilidades a los electores, convirtiendo lo(s) partido(s) de la oposición en el actor que asume, y afronta con responsabilidad, una posición activa opuesta al(os) partido(s) en el gobierno, constituyendo el rasgo que identifica a las democracias avanzadas.

La democracia exige contar con una oposición debidamente articulada, pues de la manera como esté organizada y funcione se

determina la legitimidad del sistema político; ahora bien, en sociedades premodernas –como Colombia-, aquella no tiene presencia de manera civilizada, existiendo, en su lugar, una pseudo-oposición legal, al doblarse su ejercicio a los intereses personales de los representantes en el parlamento, en el que el gobierno tiene el rol preponderante y la política se hace a través de componendas o “pequeñas consociaciones” -al decir de Pasquino-.

Empero, por otra parte, podemos decir que la lógica de funcionamiento del poder está variando, ya no deviene solamente de la institucionalidad, pues hoy la estructura estatal colombiana tiene ciertos sesgos de horizontalidad, por lo menos así lo encontramos plasmado en la Constitución política de 1991, que contempla una democracia participativa y no solamente representativa, no obstante, la sociedad civil requiere una organización que exija la libertad, que encuentre las formas del orden, articulando y reintegrando de un modo democrático los elementos múltiples y diferenciados de la sociedad.

En Colombia, la oposición política *grosso modo* podríamos decir que tiene dos connotaciones, una haría referencia a los movimientos subversivos –izquierda radical-, movimientos sociales y grupos

minoritarios, y, otra, la ejercida por la segunda fuerza electoral que no detenta el gobierno, pero ello no es tan cierto ya que ésta prefiere cogobernar y así gozar de prebendas tras una “buena negociación”, además sabemos que el sistema permite que el presidente gobierne “con la oposición, contra la oposición y sin la oposición”, en palabras del expresidente Alfonso López Michelsen.

El presente estudio se compone de cuatro capítulos: en el primero nos aproximamos a los fundamentos teóricos de la oposición política: concepto, tipos, ámbitos y el papel de la oposición en los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial, haciéndose la observación de la necesidad del cambio en Colombia, y quizás en toda Iberoamérica, hacia una forma intermedia de tipo de gobierno, como lo sería el semi-presidencialismo, para lograr ciertos niveles de gobernabilidad e impedir el inmovilismo político y sus salidas traumáticas; en el segundo se hace una retrospectiva histórica de la oposición en Colombia, matizada en el análisis político, el cual nos explica su desarrollo y decaimiento en el siglo XX; por su parte en el tercer capítulo se aborda el tratamiento constitucional y legal actual de la oposición, en el que destacamos cómo a pesar de que la Carta del 91 pretendió garantizarla, a su vez, estipuló uno de sus obstáculos, al no exigir una organización democrática interna de los partidos y movimientos políticos, así, pues, pese a que la carta

política permite su ejercicio, su desarrollo legal no ha logrado materializarla; y, finalmente, en el capítulo cuarto, presentamos un esbozo de reforma política que sentaría las bases para el desarrollo de una verdadera oposición, la cual canalizaría las diferentes lecturas ideológicas, con posibilidad de materialización mediante el ejercicio democrático, a través del ejercicio público de la razón y no por medio del uso de las armas.

Las reformas que requiere el país se centran, básicamente, en el sistema de partidos y electoral, para la erección y consolidación de partidos y movimientos políticos reales, disciplinados y responsables, pues de éste se parte para la existencia de una verdadera oposición, que actúe dentro de un coherente esquema gobierno-oposición, a su vez, deberá estar cimentado mediante una estructura bipolar –referida por Pasquino- y no necesariamente bipartidista, que de cuenta de esa ineludible relación política marcada por el disenso, complementado y garantizado a través de un estatuto de la oposición el cual se compagine con los postulados axiológicos de la Constitución.





## CAPITULO PRIMERO

# **ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA UNA TEORÍA DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS.**

## **1.1 PODER Y OPOSICIÓN: LA DINÁMICA POLÍTICA**

### **1.1.1 LA RELACIÓN PODER-OPOSICIÓN**

Al percibirse o abordarse la teoría del poder, así como la teoría de la oposición política, ambas, pese a desplegarse en desarrollos teóricos diferentes, constituyen las dos caras de una misma moneda: el poder, como objeto de estudio desde la faceta de su organización y desde la réplica al mismo. Así, constituyen -poder y oposición-, una relación cuya tendencia es hacia la justificación del mismo, en ese juego dialéctico entre autoridad y libertad, dentro de las variadas configuraciones estatales y gubernamentales que apuestan por

enfrentar dicha sincronía, para presentarse como una democracia no espuria.

La historia constitucional de la democracia contemporánea da cuenta de los intentos de institucionalizar la solución de dichas posiciones, de acuerdo con los criterios ideológicos que soportan a las dos fuerzas encontradas, esto es, gobierno y oposición. La teoría moderna del poder, expresión del pensamiento burgués liberal-occidental, sustentada por el iusnaturalismo y el racionalismo, ha tenido como meta su legitimación, buscando con ello la garantía de la obediencia a las estructuras político-jurídicas mediante las cuales se ejercita, y con ello doblega o somete el máximo valor en que se funda, esto es, la libertad, diseñando o pretendiendo un modelo político autofundante. Así, mediante la ficción del modelo contractualista, nació y se justificó el constitucionalismo, como el espacio formal de realización de la libertad y de la responsabilidad en lo político<sup>1</sup>, y concretado de manera específica en un orden jurídico-político, el cual resultaría necesario.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Lo cual, a pesar de consagrar la responsabilidad política como uno de los procedimientos característicos para la limitación del poder, con cuya incorporación al proceso político se permite sustituir a los órganos que ejercen el poder de forma constitucional y no violenta en un Estado liberal en el que el ejercicio del poder se despersonaliza y donde la eficacia de la función de limitación del poder depende, en gran medida, de la separación de poderes, de la eficacia de la teoría de los *checks and balances*, la historia y la filosofía políticas han demostrado que este principio se ha integrado también en sistemas políticos no liberales ni constitucionales. Vid. FRIEDRICH, C.J.: *Gobierno constitucional y democracia*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, vol.I, pp.61 y ss.

<sup>2</sup> Interpretación desarrollada por Pedro de Vega (Para una Teoría Política de la Oposición), a partir de autores italianos, como Croce, Battaglia y Bon Valsassina.



### 1.1.2 NATURALEZA Y PAPEL DE LA OPOSICIÓN

Toda oposición no puede renunciar a su propia naturaleza ni a su objetivo, dejando, lisa y llanamente, gobernar al gobierno. Por el contrario, deberá impedir que haya malgobierno, recurriendo a la imaginación y a la gama de posibilidades para ejercerla, y caracterizándose por ser siempre crítica, en momentos dura o flexible, constructiva o intransigente, conciliadora y propositiva, sin esperar, además, del gobierno, directrices de cómo debe ser o actuar. Todo lo contrario, deberá contender con el gobierno las reglas de su actividad y las políticas, siendo crítica de sus contenidos pero postuladora de alternativas, a su vez, conciliadora cuando sea procedente.

La afirmación común : “*todo país tiene el gobierno que se merece*” no deja de ser válida, con ciertas precauciones, dado que, si es democrático, éste ha sido elegido de acuerdo con un procedimiento legal electoral. La fórmula también puede aplicarse, según Pasquino, en relación con la oposición, aún tratándose de Estados no democráticos. Entonces si el espacio societal es dinámico y competitivo, existe un pluralismo funcionando ampliamente, sin sometimiento a partido alguno, la oposición social existente será sana y fuerte. Si, a su vez, tiene un sistema de *mass media* libre, profesional e independiente, su oposición cultural tendrá espacios,

instrumentos y vehículos para expresarse, comunicar e informar<sup>3</sup> y, asimismo, si el país posee un sistema institucional bien diseñado, contendrá también una oposición eficaz en su accionar de control, crítica y propuestas. En tal orden, la oposición será allí una alternativa materializable.

La actuación de la oposición radica en tomarle la medida -pulso- al gobierno, para plantear acciones concretas, en medio de una confrontación crítica con miras a decantar propuestas posibles. Ha sido una constante el proceso de reconocimiento que los sistemas políticos hacen de la oposición, como un factor clave para su funcionamiento y legitimación. Aquellos que lo hacen dejan de ser autoritarios y se convierten en verdaderas democracias. Las cuales, para su desarrollo, requieren una sólida afirmación en la concepción y procedimientos en torno a varios sentidos: el acceso al gobierno, la garantía de la oposición y de los correspondientes espacios extrainstitucionales para la libre expresión socio-cultural.

El primer estudio serio de la(s) oposición(es) en los regímenes democráticos, fue realizado por Robert Dahl en 1966, y considerado por el mismo autor como una exploración preliminar, pues mas

---

<sup>3</sup> En tal sentido Pasquino afirma: “Ningún gobierno debe pedir a la oposición que le deje gobernar, sino demostrar que sabe hacerlo. Del mismo modo, ninguna oposición debe pedir al gobierno que le deje ejercer como tal. La oposición tiene el deber de contender con el gobierno demostrando ser un gobierno alternativo”. PASQUINO., op.cit., p.35

tarde, en 1973, presentó un análisis de sus tipos en los regímenes no democráticos (autoritarios, totalitarios y tradicionales), a partir del cual se originó una copiosa literatura alrededor de la crisis de gobernabilidad, que no profundizó en su relación con el desafío de la oposición, centrándose en otros aspectos como la representación, las relaciones internacionales y los procesos decisionales, entre otros aspectos, dejando, por fuera, este importante factor dentro del juego político. Como si solo el poder, y no los contra-poderes, fueran objeto de estudio de primer orden, olvidando que el fenómeno de la oposición constituye un elemento no solo digno de estudio en sí mismo, sino también porque el funcionamiento de los sistemas políticos se entienden en la medida que expliquen cabalmente las relaciones entre el gobierno y la oposición.

Algunos sostienen que los pocos estudios sobre la oposición se debe a que ha habido poca. Las oposiciones abundan en las etapas de formación de los regímenes democráticos, entendidas también como reivindicaciones, por ello Dahl<sup>4</sup> las denomina mas bien como 'contestaciones'. De otra parte, sus apariciones o procedencias devienen o devenían de posiciones antisistema, como han sido las oposiciones sociales, políticas e institucionales.

---

<sup>4</sup> DALH, R.: *La poliarquía*, Madrid: Tecnos, 1989.

Volcados, en consecuencia, los estudios a determinar la tipología de las mismas y de su proceso de institucionalización, algunos trabajos estuvieron orientados a validar la premisa según la cual la verdadera contribución de la oposición era dejarse asimilar para el buen funcionamiento del sistema, esto es, aceptando las reglas, estructuras y praxis permitidas por el sistema, lo cual, desde luego, desnaturaliza su ser y la convierte en un elemento más de la función de gobierno, por no decir del gobierno, pivote de su legitimación.

Pasquino considera que, aunque resulte paradójico, una de las actitudes que debe asumir la oposición es “*actuar conscientemente para permanecer como tal*”<sup>5</sup>, esto es, para no verse involucrado en la actividad del gobierno. Comportamiento difícil de mantener, desplegado generalmente por los partidos comunistas o de izquierda únicamente. Lo cual conduce, a veces, a mantener posiciones alejadas a cualquier postura alternativa de gobierno, sin detentar alguna responsabilidad, sólo demandar reivindicaciones. Tales situaciones no deben incitar al abandono del análisis del rol de la oposición y de sus aportes a la dinámica del sistema democrático; por el contrario, crea un espacio de cuestionamiento vigoroso para cualquier contexto socio-político porque, como se ha dicho, toda oposición no puede mantenerse al margen del juego político con el gobierno, aun cuando no intente sustituirle.

---

<sup>5</sup>PASQUINO., op.cit., p.p.54-55.

De tal manera, si no es capaz de lograr movilizaciones de adherencia social, tendrá que hacerse “ver” en sede parlamentaria, expresándose sobre los lineamientos políticos gubernamentales y, especialmente, sobre los proyectos legislativos; o a través, del ejercicio de control. Así, lo que se trata entonces es entender su posicionamiento actitudinal, ideológico y de praxis, dentro del circuito político. Ahora bien, si el resultado de un estudio arroja la existencia de una postura “conservadora” de la oposición en cuestión, al mantener ésta una postura estática, en procura de, por ejemplo, preservar su pureza ideológica y su identidad política, lo cual es propio de un sistema bloqueado, una democracia sin alternativa. Ello no deslegitima dicho estudio, por el contrario, el dar cuenta de tal realidad, explicitando su naturaleza, constituiría un factor dinamizador de orden político dentro del espacio social y cultural, con potencialidad de generar cambios en el imaginario político colectivo, en procura de incidir en una eventual recomposición política.

Una vez garantizado el cabal ejercicio de la acción de la oposición, esta cumpliría las siguientes funciones o atribuciones :

a. Formular políticamente las demandas sociales, económicas, políticas y culturales que no hayan sido suscritas en el proyecto del gobierno y/o mayoría.

- b. Fiscalización, corrección y denuncia de las acciones improcedentes, ilegales y/o ilegítimas efectuadas por la mayoría
- c. Presentar alternativas políticas materializadas en programas y candidaturas.
- d. Exhortar al electorado a la comprobación de cuál ha de ser la alternativa legítima y posible, buscando que aquel la determine o aprecie como la opción políticamente deseable.
- e. Pedagogización del debate político público, mediante la incentivación de la participación ciudadana, con miras a elevar la cultura política.

### 1.1.3 LEGITIMACIÓN DEL PODER O SU RESISTENCIA

En el devenir histórico de occidente se entrecruzan dos tendencias en cuanto a la manifestación de la libertad. En primer lugar cuando ésta se presenta como ‘resistencia’ al poder, como una actitud volitiva de posicionarse en contra del mismo, sin mediar interferencia alguna; y en segundo plano, libertad entendida como ‘participación’, esto es, con capacidad posible o exitosa de influir en la toma de decisiones políticas. Esta dualidad de la libertad esta condicionada, necesariamente, de acuerdo al desarrollo axiológico del proyecto estatal en sus diferentes modelos, con sus matizaciones en torno a las libertades y derechos que consagren.



Así, pues, la sola potencialidad de permitirse responder al poder conlleva al entendimiento, de manera simple, del problema o principio de la oposición como fórmula hermenéutica para comprender la materialización histórica de las libertades, en cada ordenamiento. Dichas 'libertades concretas' constituyen un parámetro objetivo para determinar el cumplimiento de ese postulado ideológico genérico de la libertad/valor, dentro de la dinámica del poder en cualquier sistema o régimen político. Y es aquí donde necesitamos del derecho constitucional comparado para aprehender la fenomenología formalizada del poder y de su correlato: la oposición.

De tal manera, el poder, una vez investido de fundamentos ideológicos y de formas -jurídicas- reconocidas y reconocibles, materializado en un gobierno, acepta un espacio de debate y confrontación política de una disidencia que se manifiesta explícitamente y no carente de legitimidad. Esta fase del constitucionalismo maduro lo observamos en el parlamentarismo británico típico.

La explicación del proceso de inclusión jurídica de la oposición nos la dará la ciencia política, ya que la oposición, como manifestación de una relación fenoménica dentro del proceso de ejercicio del

poder –gobierno-, se encuentra imbricada de manera subordinada, pues su margen de maniobra dependerá del dominio más o menos inclusivo o exclusivo del formato de gobierno, ya que en las formas “absolutas” o cerradas de poder, aun con el ropaje de la forma de Estado moderno, los espacios de reflexión y discusión política terminan constituyéndose en procesos de integración coactiva, en los que los “consensos”, obtenidos mediante democracia aritmética –en el mejor de los casos-, no dejan espacio para el disentimiento. Ello explica, por qué en éstos regímenes (totalitarios o autocráticos), la oposición, generalmente, asume la misma naturaleza del régimen en la manera de expresarse.

En tal orden de ideas, será la oposición, su tratamiento y función, la que determinará la lógica y el sentido del proceso de gobierno, dado que éste reflejará formas y tácticas, como parte nodal del objeto de la teoría política, asimismo, asunto de nuestro concreto estudio dentro del constitucionalismo contemporáneo. Dado que su fundamentación axiológica y su organicidad, determinan la dinámica relacional de las fuerzas políticas en conflicto, con pretensión de ligar autoridad y libertad en un ámbito dialéctico de paz sostenible.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Al respecto López Aguilar sostiene : “Sólo en la medida en que las varias instancias de la sociedad democrática moderna van trasladando el sentido de la orientación consensuada en la plasmación normativa de las libertades concretas, van éstas materializándose en garantías jurídicas e instituciones de tal relación en los dos planos precitados de la libertad política : capacidad de disenso y de contestación en la protección de la esfera de autorrealización del individuo y del grupo en el que éste se integra (“libertad-resistencia”); y capacidad efectiva de

Ahora bien, la concepción de oposición a la que intentamos acercarnos pretende desbordar el marco teórico del parlamentarismo, para tratar de abocar su desenvolvimiento en los sistemas presidencialistas, cuyo cauce institucional se ve cuestionado, pese a su pretendida y manifestada vocación democrática, dada la misma configuración en su origen constitucional. De tal manera, la oposición política así abordada, traspasará su mera concepción dual de ser función política e institución jurídica, de unas minorías organizadas y ubicadas frente a una mayoría dominante, para ser percibida, también, como la manifestación de la contralectura política, imbricada tanto en la teoría como en la praxis del poder.

#### 1.1.4 REFERENTES DE LA OPOSICIÓN: LO SOCIAL

La oposición, una vez que adquiere conciencia de que ha de ser tanto parlamentaria como social, afronta el problema sobre qué método ha de seguir. Pasquino<sup>7</sup> considera la existencia de posibles vías, las cuales se encuentran entrecruzadas sin tener una lógica

---

coparticipación en la determinación del proceso de gobierno, incluso cuando el individuo y el grupo en el que se inscribe se consideren extraños a la orientación dominante (“libertad-integración”). LÓPEZ AGUILAR, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional...*, p.47.

<sup>7</sup> PASQUINO., op. cit.

definitiva que de cuenta de su proceder, siendo la más complicada la concerniente a la precisión de los referentes sociales de la oposición, en cuanto a sus relaciones con las agencias de oposición en sede asamblearia. Cosa que no era difícil para la otrora oposición de izquierda, pues tenía una referencia social segura: la clase obrera. Mientras que para los gobiernos le sería más ‘fácil’ minar las referencias sociales de la oposición, por medio de la concepción de ciertos beneficios, con el fin de romper tal solidaridad, a través de un “maquillaje” institucional lograr la disuasión, u otras estrategias. Por ello la oposición debe volcar su articulación, como segunda vía, maleable hacia los referentes sociales, sobre la base, fundamentalmente, de su praxis en el parlamento, antes que volcarse en el ámbito electoral.

Según lo visto, parece razonable entender e incluso justificar por qué la oposición política ha sido poco estudiada y, de acuerdo a dichos presupuestos, también poco ejercida, ya que la oposición parlamentaria ha disminuido su capacidad, pues su sede natural ha perdido poder en relación con el detentado tanto por el ejecutivo cuanto por los medios de comunicación, grupos de interés... y otros “poderes” no tan visibles como los anteriores. De otro lado, pese al resurgimiento de la oposición social, no existe una articulación clara y expedita de la oposición parlamentaria con tales agencias parapolíticas. Las razones son muchas, quizás la más relevante y

esgrimida es la pérdida de legitimidad de dicho escenario de lo político, ejerciéndose en otros espacios más efectivos.

En cuanto a los mecanismos de enfrentamiento en el circuito Parlamento-gobierno, se ha de resaltar que toda oposición no puede limitarse a actuar sólo en sede parlamentaria. Pasquino precisa que su fuerza *“procede tanto de su capacidad de representar en el Parlamento a una oposición social como de su capacidad para movilizarla desde el parlamento”*<sup>8</sup>, por lo que los mecanismos de funcionamiento como la estructura del legislativo y de las relaciones entre el grupo mayoritario, el gobierno y la oposición son de gran importancia en las democracias mayoritarias.

*“Como se nos enseña a creer en la necesidad de los pesos y contrapesos constitucionales, depositamos muy poca fe en los sociales. Admiramos la eficacia de la separación constitucional de poderes para controlar a mayorías y minorías, pero a menudo olvidamos la importancia que tienen las limitaciones impuestas por la separación social de poderes. Sin embargo, si la teoría de la poliarquía es más o menos sólida, se deduce de ella que, en ausencia de ciertos requisitos de carácter social, ninguna estructura constitucional puede producir una república no tiránica. Creo que es suficiente prueba la historia de numerosos estados latinoamericanos. Por el contrario, un aumento de la presencia de uno de los requisitos sociales previos puede ser mucho más importante para el fortalecimiento de la democracia que ningún esquema constitucional concreto. La teoría de la poliarquía, tanto si lo que nos preocupa es la tiranía de una minoría como si es la de*

---

<sup>8</sup> PASQUINO, *ibid*, p.135

*una mayoría, indica que las variables primarias y cruciales a las que los politólogos deben prestar atención son sociales y no constitucionales”*.<sup>9</sup>

### 1.1.5 PRÁCTICAS Y ALTERNATIVAS

Dentro del modelo demo-liberal, se parte de un supuesto que pretende garantizar el vínculo institucionalizado que demarca una relación entre un espacio político deliberativo (legislativo), y otro de decisión y dirección política (ejecutivo), cuya configuración deviene del resultado de una actividad a través del voto. Originando o moldeando un esquema de lucha de ‘representaciones’ aglutinadas en mayoría y minoría(s), las cuales reivindican su atributo de legitimidad para decidir o incidir en la toma de decisiones, cuya estructuración en el régimen presidencialista no comporta un esquema de tendencia cerrada a determinar el ejercicio del poder, ejecutivo y legislativo, en manos de la mayoría, como sucede en el tipo parlamentario clásico; por el contrario, en el presidencialista, pueden presentarse diversas configuraciones, dada la disección que permite el sistema al elector para determinar su ‘representación’ en los dos espacios decisionales, cuya elección no es siempre coincidente.

---

<sup>9</sup> DAHL, R.: “La poliarquía”, en Del AGUILA, R., et al.: *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza, 1998, p.410.



Pero lo anterior no desdibuja la confrontación, en sede legislativa, de mayoría y minoría(s), pues el sistema connaturalmente garantiza la contienda política mediante cauces institucionales -formales- para la canalización de los enfrentamientos entre los diferentes actores de oposición democrática que cumplen el rol de ser percibidos como las fuerzas que dinamizan el sistema, revalidando con ello la raíz sociológica que explica la conflictividad del sistema democrático, dado el pluralismo existente y permitido.

#### 1.1.5.1 ANTAGONISMO

Pasquino, al respecto considera que ninguna oposición -en su praxis- puede ser antagónica por completo, dado que en la práctica no existe alguna oposición democrática que lo sea al ciento por ciento, según las estadísticas.<sup>10</sup> Además porque ésta cuando llega a la asamblea o parlamento, si es responsable y consciente, se encontrará sometida a pautas comportamentales, organizativas, estructurales, socioeconómicas y políticas, del bloque de representantes de los otros partidos o grupos configurativos del poder, las que se consideran formalmente aceptadas, pero a su vez permiten la posibilidad de variarlas. La discusión en torno a las normas reglamentarias de su actividad es quizá uno de los primeros

---

<sup>10</sup> PASQUINO, op.cit., p.63.

asuntos básicos y legítimos a dilucidar. Cosa legítima y plausible, sin que ello conlleve a ser catalogados como posturas plenamente antagónicas o antisistema.

Ahora bien, una vez establecidos tales parámetros no quiere ello decir que deje de ser antagónica y sólo sea oposición consociacional, pues si el antagonismo es básicamente sistémico, el consociacionismo puede reunir características sistémicas al igual que particularistas:

*“(...)mientras la oposición antagónica quiere transformar y, en cualquier caso, derribar el sistema, la consociacional quiere prosperar dentro de éste. La primera pretende destruir las reglas, la segunda quiere adquirir recursos, defendiendo quizás los antiguos, y éste es el componente sistémico, al que se acostumbra y que le garantiza un papel secundario pero sólido. Adquirir recursos puede constituir un imperativo categórico para toda oposición consciente de que sus oportunidades de conquistar el gobierno a medio plazo son prácticamente nulas”.*<sup>11</sup>

Así pues, el hecho de que la oposición apoye proyectos alternativos, sugerencias, proposiciones, críticas... no por ello se desnaturaliza, simplemente actúa dentro de la lógica parlamentaria, realizando este tipo de aportes y no sólo la escueta participación ejerciendo el voto en sede asamblearia, al decidir sobre una ley.

---

<sup>11</sup> PASQUINO, op.cit., p.65





### 1.1.5.2 OBSTRUCCIONISMO

Una de las prácticas comunes recurridas por las minorías parlamentarias es el obstruccionismo, planteado como una alternativa de oposición ejercida en términos de versión renovada del derecho de resistencia<sup>12</sup>, buscando eso sí, constituirse en parapeto de actitudes y comportamientos que, en otros ámbitos, serían catalogados de ilícitos. Así, mediante prácticas de uso y abusos de los derechos en y por fuera de la sede parlamentaria o legislativa. Pérez-Serrano lo define como *“el método o la actitud consciente de todo sujeto parlamentario que, dentro o fuera del recinto de las Cámaras, impide o trata de impedir, con los medios legales o reglamentarios a su alcance, el desarrollo de las normales relaciones parlamentarias”*.<sup>13</sup>

Los actores del obstruccionismo no sólo suelen ser únicamente la minoría o minorías opositoras, pueden radicar en cualquier operador político, individual o colectivo, incluso del mismo Gobierno pese a que éste es quien más la sufre. Pero, para el estudio que realizamos, nos interesa plantear las siguientes presunciones: no existe

---

<sup>12</sup> Ligado con la desobediencia civil, constituyen “una de las situaciones en que la violación de la ley es considerada, por quien la cumple o hace su propaganda, éticamente justificada...comprendidos habitualmente por la tradición predominante de la filosofía política en la categoría de derecho *de resistencia*...Las formas tradicionales de resistencia a la ley comienzan con la obediencia pasiva y en su significado restringido, es una forma intermedia”. BOBBIO, N., y MATTEUCCI, N.: Voz “Desobediencia civil”, *Diccionario de...*, cit., p.536

<sup>13</sup> PEREZ-SERRANO J. N.: “La obstrucción parlamentaria”, en *Rev. Española de Derecho Constitucional*, No.8, may-ago/83. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p.52

equivalencia entre obstrucción y oposición; la obstrucción se da, sin embargo, en regímenes democráticos, donde existe oposición parlamentaria; y, está relacionada de manera dependiente del sistema de partidos y del sistema de grupos parlamentarios en la respectiva legislatura<sup>14</sup>. Su ámbito no es limitado, pues puede producirse tanto en la órbita legislativa como respecto del control político sobre la administración. Sus métodos o técnicas de operar son ilimitadas, basadas en la interpretación y utilización de normas para hacer imposible la labor parlamentaria o ejecutiva<sup>15</sup>. Las formas más comunes son: a. El abuso de la palabra; b. las peticiones reiteradas e injustificadas de quórum; c. El absentismo; y, d. Recurrir al tribunal constitucional.

Ahora bien, en relación con las formas de luchar contra la obstrucción, el citado autor, resalta las dos formas clásicas que han existido: una, el 'canguro', consistente en la atribución al presidente de la cámara o comisión de saltar series enteras de enmiendas, votando en consecuencia únicamente aquellas significativas, y dos, la 'guillotina', esto es, limitando la discusión mediante la fijación de tiempos preestablecidos para partes diferentes de un mismo proyecto y, acto seguido, realizando la votación correspondiente<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup>PEREZ-SERRANO., *ibidem.*, p.54

<sup>15</sup> PEREZ-SERRANO nos señala cómo ya en el Senado de Roma, era habitual., *ibidem.*, p.56

<sup>16</sup> PEREZ-SERRANO., *ibidem.*, p.57

Pero tales remedios han evolucionado sobre todo hacia el perfilamiento de reglamentos severos que, muchas veces, en lugar de resolver los problemas de obstrucción cierran el paso a la oposición, siendo por ello “peor la fórmula que la enfermedad”. Generando, a su vez, nuevos formatos de obstrucción, ante la imposibilidad de exponer el disentimiento, pues “*nadie practica el obstruccionismo por el gusto de hacerlo*”<sup>17</sup>. De tal manera, la obstrucción es una forma particular de oposición, la cual madura e irrumpe en los eventos en que la oposición ve profundamente marginada, reducida o totalmente anulada su posibilidad de incidir en la orientación política.

#### 1.1.5.3 DE MAYOR DEFERENCIA

Pasquino,<sup>18</sup> retomando el término ‘consociación’ ideado por Lijphart, distingue dos vertientes de la misma para referirse a dos ámbitos sobre los cuales puede versar: la concerniente a las normas constitucionales y a la política exterior la denomina “Gran consociación”, y la relativa a la distribución de los recursos por parte del Estado la llama “Pequeña consociación”.

---

<sup>17</sup> ZAGREBELSKY, G.: “Ostruzionismo parlamentare dell’opposizione e della maggioranza. Uso degli articoli 30,44,65 a 92 del Regolamento”, en *Il Parlamento nella Costituzione e nella Realtà*, Milano: Giuffrè, 1979, p.394.

<sup>18</sup> PASQUINO, op.cit., p.68.

De tal manera, lo que interesa es estudiar el comportamiento de la oposición dentro de tales dimensiones, pues su legitimidad se erigirá cuando adquiera estatus potencial de ser alternativa de gobierno. Para ello será necesario que se produzca la ‘Gran consociación’, la cual, lejos de comprometer la función de la oposición, permitirá su realización, pues al constituirse en la etapa fundacional del régimen, será la premisa para su ulterior desarrollo político, erigiendo los parámetros constitucionales que garantizarían su ejercicio, legal y legítimamente configurado, en un espacio idóneo y proclive a la generación de propuestas políticas del gobierno como de la oposición.

#### 1.1.5.4 DE MENOR DEFERENCIA

En esta, al contrario de lo que ocurre en la ‘Gran consociación’, pueden concurrir fuerzas opositoras que no intervinieron en la elaboración de las normas constitucionales, las cuales al haber tenido protagonismo en el proceso normativo fundacional que rige su función, produce efectos problemáticos, a veces o contrarios a los esperados o deseados para una oposición constitucional. El gobierno para llevar adelante su gestión se ve compelido a modular su programa atendiendo a los operadores políticos y sociales de peso,

recurriendo generalmente a la satisfacción de sus demandas, mediante la ampliación del gasto público.

Los referentes sociales, en consecuencia, se verán muchas veces truncados en sus aspiraciones respecto de reformas de corte estructural. Ello hace que la oposición asuma una cara, crítica y explícitamente dura con el gobierno, de forma a veces disimulada, pero del todo interesada, siempre que satisfaga las necesidades de la 'pequeña consociación'. Su resultado:

*“(...) es el ofuscamiento del papel y la merma de la contribución de la oposición. Con frecuencia, se le considerará responsable de todo lo que no funcione en el sistema político-institucional. Raras veces se le reconocerán los méritos de sensatez, moderación, rigor y austeridad. Añádase a esto que los propios referentes sociales acabarán por tomar dos caminos divergentes. Algunos se sumarán al gobierno y a los otros partidos que forman parte de él con mayor o menor estabilidad, de los que podrán obtener ventajas y privilegios mayores y más seguros y sólidos; otros se radicalizarán tratando de crear una nueva oposición, de principio y de sistema, es decir, provocando un debilitamiento significativo de la oposición clásica o ‘tradicional’ ”.*<sup>19</sup>

Una de las explicaciones que dan cuenta de ello ha sido las mismas reglas de juego democrático pervertido por la generalización de las 'pequeñas consociaciones', prácticas “politiqueras” en las que están a la orden del día la negociación, el regateo y el reparto de beneficios particulares, como forma de “hacer política” tanto por parte de los

---

<sup>19</sup> PASQUINO, op.cit., p.72.

grupos en el gobierno como de los que se encuentran en la oposición, éstos últimos se mantienen gracias a lo que el citado autor llama 'rentas' de (o)posición.

#### 1.1.5.5 LA OPOSICIÓN COMO ALTERNATIVA

La premisa de la oposición como posibilidad de alternativa de gobierno es connatural a la democracia, lo cual se traduce necesariamente en que es vital el papel protagónico de la oposición, pues es ésta la que le puede dar sentido al juego democrático. Pasquino<sup>20</sup> propone tomar como metodología, para tratar de entender la lógica política de gobierno-oposición, el modelo neoconstitucional, el cual supone rebasar el individualismo metodológico, tan arraigado en las décadas del sesenta y ochenta, al considerar que no existe un protagonista individual sino actores que se desempeñan insertos en el complejo entramado institucional.

Por lo anterior, se requiere incorporar al estudio del comportamiento individual el análisis de las instituciones, en sus interacciones y lógicas de acción dentro de cualquier sociedad, entendidas como variables intervinientes que coadyuvan a la definición y transformación de las realidades socio-económicas y políticas.

---

<sup>20</sup> PASQUINO, *ibid.*

Superándose así el análisis institucional, al situarnos mas allá de la sola perspectiva jurídica, al incorporar también la dimensión cultural. Por ello, el citado autor, ve la reforma institucional como la única vía que puede, con seguridad, superar los obstáculos y errores de la democracia, formalizada en el rediseño de las principales estructuras del sistema político y, específicamente, del engranaje Parlamento-Gobierno-Opinión pública.

Pasquino propone, como fundamento de un nuevo diseño institucional, la descentralización y la simplificación, ésta última como fórmula para enfrentar la fragmentación. Por medio de la combinación de ambos principios se entiende la defensa de los antiguos esquemas políticos, como los únicos, según él, capaces de establecer la necesaria diferenciación entre gobierno y oposición, así se aseguraría que el gobierno ejerza la autoridad y que la oposición tenga la capacidad para formular un programa político alternativo.

De otra parte, considera, también, que exista sobre la base de un consenso básico en torno a las reglas del juego político, expresión del disenso, viéndose de tal manera obligada -la oposición- a presentarse siempre como alternativa de gobierno. Aboga, igualmente, por la implementación de un sistema electoral de carácter mayoritario, el cual contribuiría a preservar la existencia de gobiernos fuertes y estables, reivindicando para ello la centralidad

del parlamento como lugar privilegiado de la actividad política, el cual favorecería el establecimiento de pautas de juego y de escenarios precisos para la oposición. Lo anterior sería posible, si se logran simplificar las instituciones, pues ellas permitirían de manera ágil que la compleja vida social se convierta en un factor positivo y plausible en lo político.

La oposición detenta el poder de hacer del parlamento o asamblea, su sede para definir, perfilar y pertrechar su propuesta programática para la siguiente contienda electoral, y la sociedad -con su voto-, por su parte tiene la oportunidad de derribar el mal gobierno. Ahora, gobernar bien quiere decir también, saber evaluar las propuestas de la oposición, evidenciando sus ventajas, para incorporarlas a sus políticas públicas.

Ahora bien, no todas las fuerzas opositoras son proclives a prácticas de ‘pequeña consociación’; su existencia, según Pasquino, se relacionaría con la fuerza de la oposición. Así en las democracias de modelo Westminster -mayoritarias-, la oposición puede resultar tan débil, al estar sometida tanto a la disciplina de partido como a la mayoría, de tal suerte que para recurrir a la ‘pequeña consociación’ deberá caracterizarse como crítico-positiva en sede parlamentaria y como movilizadora y representativa en la dimensión social,



reportándole con frecuencia posibilidades reales de alternancia en el gobierno.

Mientras, por el contrario, en las democracias consensuales: *“(...)la vida de la oposición resulta relativamente fácil y cómoda por sus posibilidades de obtener ventajas cotidianas y botín político en la medida en que se acomoda a su papel parlamentario, se agazapa en las instituciones centrales y periféricas y se recorta espacios de contratación mas que de acción. El Parlamento puede parecer incluso un foro vibrante de enfrentamientos y debates.(ahora) Hasta que punto resultan influyentes y decisivos si el poder político-gubernamental escapa al control parlamentario y se entrega al aparato burocrático, tecnocrático y de los demás grupos de presión, es discutible(...). Pero el precio cotidiano de la vivacidad y el dinamismo de la oposición puede ser excesivo: la dificultad de crear las condiciones político-institucionales de la alternancia”*.<sup>21</sup>

De lo anterior, no podemos colegir un destino funesto para la oposición de este tipo de democracias, más bien resulta del casi inevitable entramado institucional que tiende a bajar el grado del conflicto, suavizando las tensiones, mediante la redistribución proporcional de los recursos, conllevando con ello la reducción de posibilidades para la alternancia, instituyendo de esa manera el inmovilismo político. Su explicación, según el citado autor, no es atribuible exclusivamente al alto poder de los mecanismos con que cuentan los gobiernos, en materia de disposición de recursos, información...sino, también y sobremanera, se encuentra en la lógica del circuito institucional, esto es, del sistema electoral al sistema de

---

<sup>21</sup> PASQUINO, *ibidem.*, p. 74.

partidos, a su vez, del parlamento al gobierno. Así pues, es más plausible que una oposición con una dotación de estructuras e instrumentos idóneos para hacer ver y valer su rol, función y proyección, pueda convertirse en gobierno alternativo, a una oposición, que existiendo, se ve compelida a ciertas reglas que la copan desde sus orígenes.

Por lo tanto, para entender el papel de la oposición y su contribución al régimen democrático, se hace necesario describir y comprender su circuito institucional, con miras a plantear posibles reformas, de acuerdo con la perspectiva que se quiera. La cual no puede ser otra, según Pasquino, que aquella que persigue la sustitución, la circulación, la alternancia y la competición como objetivos, ya que estos vigorizan el sistema al permitir espacios reales de posibilidad, sin prejuzgarse los contenidos de las posiciones del gobierno o de la oposición, al ser el objeto mismo de la confrontación, que permitirían el cambio de un gobierno a la oposición y de una oposición al gobierno.

Esta perspectiva involucra la premisa de que la democracia, entendida bajo el esquema confrontación-enfrentamiento entre el gobierno y la oposición, no es únicamente una reglamentación sobre el poder sino también la asunción de un universo de valores, plausibles de realizar gracias a la alternancia. Lo cual se lograría

mediante prácticas consociacionales que permitan rediseñar las instituciones hacia este horizonte, esto es, permitiendo y concretando un gobierno a la 'sombra' y de alternativa.<sup>22</sup>

## 1.1.6 LAS CRISIS DE LA(S) OPOSICIÓN(ES)

### 1.3.6.1 LA ESCASEZ

Pese a existir fuerzas opositoras a los gobiernos, el problema radica en que no existe oposición, en términos de Pasquino “demasiado poca oposición”,<sup>23</sup> la cual la explica desde varias ópticas, una desde lo cuantitativo, como resultado de una cobertura casi total de los conflictos sociales por el sistema, de tal forma que los opositores existentes -pocos-, serían insuficientes para erigirse como plausible alternativa programática, y a su vez, porque el gobierno -y el sistema- no los reconocen, los marginan o excluyen por considerarlos demasiado poco. Ello resulta funesto para cualquier sector o posición minoritaria, dado que estarían sin posibilidad

---

<sup>22</sup>Como muestra de la efectiva vigencia del principio de alternación posible de funciones de gobierno y de oposición, encontramos el caso inglés : “el gabinete sombra de la oposición (Shadow Cabinet), máximo ejemplo de la institucionalización de la función de la oposición parlamentaria y, juntamente con el *Cabinet* gubernamental, elemento de calificación de la forma de gobierno. El partido de minoría, dotado de la más grande consistencia numérica en la Cámara de los Comunes, constituye la oposición “oficial”, dotada de importantes prerrogativas e indispensable para el desarrollo práctico del procedimiento parlamentario. La oposición oficial se encuentra a la espera de transformarse en la mayoría en las elecciones generales sucesivas y, por tanto, es siempre un potencial grupo parlamentario de gobierno.” DE VERGOTTINI, op. cit., p.22.

<sup>23</sup> PASQUINO, op.cit., pp.81 y ss.

alguna para convertirse en alternativa viable o, al menos, satisfacer sus “necesidades”. Ahora bien, desde lo cualitativo, pese a existir una oposición clara e institucionalizada, esta ofrece una alternativa que resulta limitada y reductora de su percepción, su actividad no confronta nada estructural sino cuestiones cuantitativas, es decir, no aborda aspectos ideológicos o normativos del régimen, sino asuntos tecnocráticos.

Otra variante interpretativa del mismo autor, se funda en considerar que la ‘demasiada poca oposición’ se debe a la inadecuación de los mecanismos e instrumentos existentes en los regímenes democráticos. En éstos la oposición estaría enjaulada y convertida en un elemento más, tanto del funcionamiento como de la administración dentro del sistema, así no sería poca por su incapacidad para erigirse como alternativa calificada sino porque no existen instrumentos institucionales para presentar de forma creíble tanto su existencia como sus programas. Ello sería posible mediante la existencia de un ‘Estatuto de la oposición’, garantizador de atribuciones y facultades, específicas y exclusivas, para ejercer el control sobre la actividad gubernamental, de vigilancia sobre los órganos vinculados y subordinados del gobierno, así como para proponer proyectos legislativos alternativos.

Una oposición logra tener éxito cuando tiene capacidad para identificar, evidenciar y explicitar las conexiones entre ciertos contenidos con las estructuras que tienen potencialidad de originar significativas transformaciones; ello se facilitaría si las fuerzas de la oposición superan la atomización de oposiciones y se articulan en una macro-oposición compacta y disciplinada, capaz de erigirse en alternativa.

#### 1.1.6.2 LOS REFERENTES AXIOLÓGICOS

Pensar sobre los cambios axiológicos contemporáneos de los valores materialistas o postmaterialistas no resulta claro en las democracias occidentales, si ello no está articulado a demandas de ley y orden, tendentes a la estabilización de precios y de una mayor capacidad de decisión y de expresión. De lo contrario la adhesión exclusiva de la población a valores postmaterialistas<sup>24</sup> sería en porcentajes muy

---

<sup>24</sup> Dentro de este panorama de propuestas interpretativas, Pasquino retoma la tesis de Inglehart, un tanto “menos ideológica”, sobre los valores ‘postmaterialistas’ en las sociedades desarrolladas, como consecuencia de las profundas mutaciones económicas por causa del enorme avance de las sociedades capitalistas, en el sentido de que debido a su enorme desarrollo, al obtener altos niveles de bienestar material y de seguridad personal, como también al impacto de las prácticas y del discurso socialdemócrata, ha calado en las nuevas generaciones una nueva gama de valores que pretenden objetivar reivindicaciones de naturaleza más ‘cualitativa’ que material. Cuestionamiento entre otros asuntos la actual relación social con el medio ambiente, el armamentismo, etc. En el plano político, sus implicaciones conllevan a plantear nuevas formas organizativas y de reivindicaciones que buscan refundar la política, sobre tales valores. Las transformaciones en la lógica de la economía mundial han producido cambios sustanciales dentro del sistema democrático. INGLEHART, R.: “La nuova partecipazione nelle società post-industriali”, en *Rivista Italiana di Scienza politica.*, dic.,

reducida. Con todo, dicha tendencia no se garantizaría, pese a involucrar una serie de elementos -estéticos y culturales- altamente sensibles a las nuevas generaciones.

Ahora bien, la articulación de tales movimientos con las fuerzas opositoras de raigambre política tardaría mucho, pues su naturaleza no es fácilmente transferible a la esfera política, pese al contenido político que en sí mismo portan. En tal sentido, se haría necesario que sus procederes reivindicaran mayor espacio para explicitar su discurso, con miras a permear los contenidos de las fuerzas políticas operantes.

Otro enfoque en relación con estos valores es el de considerar si los valores postmaterialistas son prepolíticos o postpolíticos, lo cual acabaría la tesis de una nueva política, liderada por movimientos de tal estirpe, debido a la dificultad que supone crear y mantener por largo tiempo las nuevas organizaciones. Empero, si no se crean espacios abiertos a la renovación política, ello conllevaría a la revaloración de las organizaciones tradicionales, agentes de cambios socio-económicos y políticos, esto son, los partidos de izquierda y de las agrupaciones sindicales.<sup>25</sup> Por lo cual resulta evidente e imperioso que la oposición política diseñe estrategias para la

---

pp.403-405, 1988; y, *Valori e cultura politica nella società industriale avanzata*. Gruglisco: Petrini, 1993.

<sup>25</sup> PASQUINO, op.cit., pp.94-95.

articulación de aquellos valores con el fin de recomponer su 'corpus' ideológico y salir renovada para ejercer mejor su función y lograr así su cometido.

Occidente, en el presente siglo, se ha caracterizado por el consenso socialdemócrata, en el sentido de no existir divergencias profundas y claras en relación con determinados asuntos: así, no se cuestiona, en política económica, que la necesidad del desarrollo, crecimiento, se logra aumentando la productividad; la igualdad de derechos, garantías y oportunidades, se sitúa en primer plano, pero no respecto de las rentas, ni de las condiciones de vida; en materia política se da plena validez a la democracia, haciéndose énfasis en la participación como garantía de legitimidad del sistema; en el ámbito axiológico se mantiene la lógica weberiana de la burocracia eficiente y de la ciencia como soporte de la acción y la valoración.

Bajo tales presupuestos, tomados literalmente, la oposición quedaría sin asideros sustanciales, pero sólo es un parecer ya que existen muchas alternativas hacia donde reflexionar y proyectar su quehacer como oposición que pretende ir mas allá de dicho consenso; al respecto Pasquino atina al señalar un horizonte:

*“La obra de (re)construcción de la oposición en torno a temas tan importantes no deberá realizarse, pues, con el hacha, sino con el bisturí. Parece claro, entonces, que por lo que se refiere a las relaciones del Estado con el mercado, la alternativa no es ya entre estatalización y liberalismo, sino entre distintas modalidades de*

*dirección del ámbito estatal y directrices para el sector privado. Así, en lo que atañe al sistema informativo, la alternativa no es ya la presencia estatal monopolista y una total libertad de voces y de antenas, sino entre un sistema competitivo desregulado y un sistema dotado de reglas para la paridad de oportunidades y la igualdad de acceso. Así, en lo referente al sector de la asistencia y la previsión social, la alternativa no es ya entre estatalización y privatización, sino entre cantidad y calidad de la presencia del Estado, o si se prefiere de lo público, y entre cantidad y calidad de la presencia, rigurosamente autofinanciada, de lo privado, y cantidad y calidad de los sectores mixtos (cooperativas y voluntariado). Hay, evidentemente, razones sobradas para sugerir no la necesidad de encontrar el justo medio, sino que la oposición tiene el cometido de delinear estrategias flexibles de reestructuración de ordenamientos que están, más o menos, en función de los sistemas políticos, significativamente desequilibrados”<sup>26</sup>.*

### 1.1.6.3 LA DISPERSIÓN

El caudal de la sociedad con valores postmaterialistas, esto es, aquellos que representan nuevas fuentes y modalidades de oposición, agrupados en diferentes y múltiples colectividades no necesariamente de representación política, dirigen su accionar hacia específicos agentes gubernamentales según sea su objetivo. Ello ha conllevado a la segmentación del proceso gubernamental-decisional por sectores, temas o cuestiones, lo cual no es un problema agregado para el gobierno, pues éste los atiende “de a uno”, en

<sup>26</sup> PASQUINO, ibidem., pp.98-99, (el subrayado es nuestro).



cambio, sí lo es para la oposición, la cual tiene que tratar de recomponer las pretensiones y necesidades, para articularlos a su discurso político coyuntural y/o estructural.

Lo cual es un problema que se requiere afrontar seriamente, ya que sin una institucionalización de los comportamientos y procesos de representación y decisonalidad, la articulación entre oposición y los referentes sociales se verá truncada o, al menos, poco viable, lo que la llevaría a fragmentar su cometido, representando de manera parcelada a cada movimiento social, convirtiéndose, en consecuencia, la oposición en nicho aglutinador de insatisfacciones sociales, lo cual minaría su capacidad dada la imposibilidad de presentar un programa coherente ni, a su vez, dirigirse con bases sólidas a un potencial electorado, el cual, seguramente, la verá fragmentada. En ese sentido, tendría solamente el espacio asambleario para ejercer su función, dada la dispersión de sus referentes sociales.

#### 1.1.6.4 BUSCANDO UNA SALIDA

Observado el trauma que representa para la oposición mantener y satisfacer los intereses que demanda una sociedad parcelada por las necesidades, aquella ha de apostar por ampliar la

institucionalización de la política, esto es, buscando las formas de articulación institucional de las fuerzas sociales de la transformación, para encauzarlos dentro de su programa y proyecto, buscando siempre y al unísono tanto la recomposición social como la simplificación institucional, y de ninguna manera la diversificación de los niveles de representación y de gobierno.

Lo anterior podría traducirse, según Pasquino, aligerando el centro del sistema político, mediante la descentralización de los poderes y funciones de forma tal que represente a las fuerzas de la transformación en los diferentes niveles institucionales. Pero, advierte, ello no basta, se requiere también rediseñar casi totalmente las estructuras nodales del sistema político, específicamente al lógica Parlamento-Gobierno-Administración pública, sobre la base de tres imperativos: simplificar, hacer transparente y decidir. Veámoslos<sup>27</sup>:

-Simplificar: tanto las instituciones como la representación, mediante su reducción en órganos pequeños con estructuras monocamerales y con mandatos revocables.

-Hacer transparente: esto es, permitiendo la visualización de los procesos de representación y de decisión, mediante las garantías de acceso a los medios de comunicación, con un óptimo sistema informativo.

---

<sup>27</sup> PASQUINO, *ibidem.*, pp.110-112.

-Decidir: es decir, que el sistema de gobierno tenga capacidad para la toma de decisiones, pudiendo para ello recurrir a las diversas modalidades del referendo.

Ahora bien, el asunto es cómo lograr presionar sobre tales propósitos (la simplificación, la decisonalidad y la transparencia), Pasquino, a su vez, señala dos vías: de una parte, la propuesta política de la oposición plasmada en un programa ofrecido a los referentes sociales y a otros sectores; dicha vía se torna inabordable debido a que la segmentación de los grupos sociales hace imperioso elaborar un proyecto político a desarrollar excesivamente detallado, el cual se torna incomunicable y difuso; y, de otra parte, la constitución de un cuerpo alternativo al gobierno, vale decir, un gobierno en la sombra.

Dicha estructura de gobierno en espera o “en la banca”, no se contrapone con la vía programática, por el contrario lo complementa y lo potencia a nuestro modo de ver, pues lo que hace es identificar a ciertas “personalidades”, señalándoles sus futuros cometidos de acuerdo con las necesidades, exaltando no solo sus potencialidades políticas sino también sus responsabilidades personales. Para ello la oposición no debe prestarse a la configuración de una doble estructura gubernamental, con dirigentes del partido en el gobierno y, a su vez, con ‘ministros en la sombra’, pues le resulta

disfuncional para sus actividades tanto en el gobierno como en la oposición, lo cual no quiere decir que ésta se cierre a todas las posibilidades de cierto intercambio político y de consociación.

Por lo anterior, Pasquino es denodadamente partidario de una democracia mayoritaria y bipolar -no bipartidista-, la cual, según él, crea las condiciones factibles para que una oposición pueda llegar al gobierno. En ese sentido, el 'gobierno en la sombra', tendrá el cometido de hacer "caminar" la política, en el sentido de proponer, en el forcejeo de la competición político-gubernamental, conflictos de ideas, proyectos y capacidades y no únicamente de la conformación burocrática. La calidad de su actuar no ha de referirse sólo a propuestas programáticas, también al rediseño institucional, en cuanto a sus estructuras y reglamentación.

*Así, pues, "(...)no sólo la oposición se obliga a ser decididamente alternativa, sino que debe ser fuertemente programática y considerablemente propositiva. Se encuentra en condiciones de renunciar sin paliativos a las ventajas de las rentas de la posición de una representación sectorial para apostar por su capacidad de representar con proyectabilidad el abanico mas amplio de la necesidad de transformación que expresan los regímenes democráticos, aunque sea de forma fragmentaria y segmentada, en corrientes que se dispersan. No se tratará, pues, de un problema de demasiada oposición y de sus objetivos incompatibles, ni tampoco de demasiado poca, en el sentido de adecuación, aquiescencia, consociación y subalternidad. La calidad de la oposición y, por*

*tanto, también su cantidad vendrán definidas por su programaticidad”.*<sup>28</sup>



Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

## **1.2 TRATAMIENTO DE LA OPOSICIÓN POR LA CIENCIA POLÍTICA**

### **1.2.1 TEORÍAS POLÍTICAS SOBRE LA OPOSICIÓN**

La teoría política se ocupa, sin duda, del poder, éste es el objeto de su estudio, así pues, la teoría política es teoría del poder<sup>29</sup>, desde su conceptualización, origen, formas de organización, de legalización, de legitimación...hasta su concreción en modelos o sistemas de dominación moderna plasmada o desarrollados por el constitucionalismo. Ese ha sido su ámbito teórico de estudio privilegiado, no lo ha sido, por el contrario, su antítesis natural: el antipoder, es decir la oposición al mismo, manifestada de diversas maneras, la cual genera a la estructura política existente una situación de conflicto, cuya dinámica o desenlace denotará el tipo de sistema o régimen político imperante.

---

<sup>28</sup> PASQUINO, *ibidem.*, pp.116-117.

<sup>29</sup> Todos los ámbitos humanos están determinados o influidos por lo político, éste es el nervio de la estructura social, por ello “la necesidad de que exista una teoría del poder basada en principios democráticos”. MANHEIM, K.: *Libertad, poder y planificación democrática*, FCE, México, p.65.

Al poder lo podemos concebir como una relación social en desequilibrio, dado que uno o varios agentes o actores detentan el poder frente a los demás individuos, dentro de un espacio societal mediado por un sistema jurídico-político, sin importar para esta conceptualización el tipo de estado o el tipo de gobierno. Sus formas y matizaciones han sido un desarrollo formal del derecho constitucional a partir del surgimiento del Estado moderno<sup>30</sup>. Empero, en relación con el ejercicio de las diversas formas del *antipoder*, no ha tenido, a ese nivel constitucional, un tratamiento de primer orden.

Resulta lógico pensar la razón del descuido constitucional hacia ese fenómeno político, pues las fuerzas políticas triunfantes, tradicionalmente, estructuran formas jurídico-políticas excluyentes de sus adversarios, y sólo cuando, de acuerdo con la dinámica histórico-política de cada sociedad, los actores de oposición política hacen presencia de manera activa, logran permear la institucionalidad -no importando a veces sus métodos-, incorporan su estatus y su función dentro del sistema.

La politología contemporánea, a pesar de los desarrollos teóricos de las últimas décadas, sigue siendo una ciencia fuertemente arraigada

---

<sup>30</sup> El Estado moderno se define como “la organización política que surge en Europa en la transición del feudalismo al capitalismo y que se caracteriza por la centralización política, la unificación territorial y el fortalecimiento del poder”. DE CABO MARTÍN, C.: *Teoría Histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Barcelona: PPU, 1988, vol.I, p.295.

en la corriente realista<sup>31</sup>. Ahora bien, desde la óptica de la teoría de los sistemas<sup>32</sup>, la conceptualización de la oposición ha estado ligada al estudio de las formas, en especial lo relacionado con la estructura y la función política, mientras que en el ámbito del análisis empírico se acentúa el papel crítico del investigador de este fenómeno socio-político. Estos presupuestos nos ayudan a sistematizar el fenómeno de la oposición política, dado que la categoría de sistema nos facilita ubicar a la oposición en una tabla de variables interdependientes, como un factor inter-relacional, dentro del esquema de la dinámica constitucional, catalizador del ambiente estático propugnado por la parte dominante.

Quien domina trata de mantener una relación que garantice la “seguridad” y la “convivencia pacífica”, mediante bases normativas -ordenamiento constitucional-, que presenten un ‘consenso’ dominante, el cual dependerá de su capacidad reproductora de actitudes obedientes o sumisas. Y es aquí donde la teoría política de la oposición encuentra su asidero al tratar y enfrentar ese legalizado “consenso” subordinante, para presentarse como ruptura dialógica al

---

<sup>31</sup> Roiz desarrolla de manera amplia esta corriente, ver ROIZ PARRA, J.: *Ciencia política hoy*, Barcelona: Teide, 1982.

<sup>32</sup> La teoría de los sistemas, al partir del presupuesto de que la vida social total es interdependiente, considera artificioso tratar de aislar para su estudio un grupo de relaciones sociales del total del conjunto, pues todas las actividades humanas se hallan relacionadas entre sí, formando un proceso social total -sistémico- en el que se articulan o integran diferentes sistemas que están abiertos a influencias y tensiones, por consiguiente, de sistemas dinámicos, entre ellos el ‘sistema político’. Vid. EASTON, D.: “El enfoque sistémico de la vida política”, en GARCÍA COTARELO, R., y PANIAGUA SOTO, J.L, (comps): *Introducción a la Ciencia Política*, Madrid: UNED, pp.585-613.

poder, adquiriendo, por ende, capacidad virtual de minar la lógica decisional monolítica de dominación, para, dentro del mismo régimen político, constituirse en alternativa y, sin perder la dimensión comunicativa en el conflictivo escenario de lo político, daría origen a un corpus de ‘resistencia’, como concreción histórica del principio de oposición, dinamizador de todo proceso político.<sup>33</sup>

Así pues, garantizado el principio de oposición política como factor funcional, y bastión de defensa del liberalismo clásico, relegitimó -teóricamente- al estado demoliberal, dado que éste lo incorporó plenamente dentro de su andamiaje institucional, como una categoría más, a la cual le ha señalado un estatus operativo, el de ‘oposición responsable’.<sup>34</sup> A su vez, dentro de la teoría política de la oposición, desde la perspectiva funcional, es viable poner de manifiesto también sus dimensiones objetiva y subjetiva.

En cuanto a la primera, la podemos observar en la práctica social dirigida a replicar, contradecir, controlar o refutar al poder, teniendo

---

<sup>33</sup> “En la visión liberal, el proceso político de formación de la opinión y de la voluntad en la esfera pública y en el parlamento está condicionado por la competencia de colectividades que actúan estratégicamente para mantener o adquirir posiciones de poder. El éxito se mide por la aprobación de los ciudadanos, cuantificada en votos, de las personas y programas. En sus elecciones en la *polis*, los votantes expresan sus preferencias. Sus decisiones de voto tienen la misma estructura que las elecciones que realizan los participantes en un mercado. Otorgan permiso para acceder a los aspectos positivos del poder por los que luchan los partidos políticos con la misma actitud orientada al éxito”. HABERMAS, J.: “Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana” en Del AGUILA, R., et al.: *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza, 1998, p.275.

<sup>34</sup> FERRANDO BADÍA, J.: *Democracia frente a Autocracia, el tratamiento de la oposición en los sistemas democráticos*, Madrid: Tecnos, 1980, p.294.



unos soportes axiológicos y una intención de asunción de la dirección del espacio político colectivo. Mientras que la dimensión subjetiva de la oposición, se cristaliza en el sujeto u operador político, que actúa o crea un plan político enfrente de otro, cabeza o directivo del poder en ese sistema. Podemos entender mejor el principio relacional de la oposición siguiendo las formas de asumirse, en:

1. Oposición como actitud: mediante la manifestación explícita del disenso y su respectiva contestación, formulada de manera crítica y sistemática, con miras a minimizar la tendencia autorreproductora y pseudolegitimadora de los “consensos” logrados en el sistema.
2. Oposición como resistencia: se presenta ya no como una mera actitud sino a través de una defensa activa, como realización subjetiva del colectivo o individuo que enfrenta el poder, constituyéndose en el espacio previo a su institucionalidad.<sup>35</sup>
3. Oposición como función: una vez incorporada de manera sistémica cumple un papel eficaz para la integración de la convivencia pacífica, al ser un elemento mas del orden constitucional. Como resultado del avance del racionalismo, plasmado en el paradigma parlamentario, ganó espacio, al mostrarse flexible frente a los contradictores, sin que, desde luego, extinguiera

---

<sup>35</sup> La oposición tuvo sus raíces en el iusnaturalismo burgués, cuya filosofía se sustenta en que todo poder no puede ser ilimitado, pues debe respetar ciertas libertades irrenunciables del hombre. Ello dio origen a la consagración del derecho a resistir al tirano. Constituyéndose, en la teoría política de la ‘resistencia al tirano’, la cual constituye uno de los estadios mas representativos de la creación en Europa de una categoría jurídica de la oposición al poder. Sabine da cuenta de sus formas de expresión. SABINE, G.: *Historia de la Teoría Política*, México: FCE, 1992.

‘el consenso dominante’ de la democracia; sólo les facilitó nuevos canales de comunicación y expresión, los que son objeto de debate y desarrollo, pues su ciclo no ha concluido y sus manifestaciones en los sistemas políticos actuales difieren en grado sumo, dada la variedad de especificidades en cada uno.

### 1.2.2 ESTUDIOS EMPÍRICO-DESCRIPTIVOS

Los estudios sobre la oposición política, abordados de manera científica no han sido abundantes. Los existentes, marcados o imbuidos por el descriptivismo genérico, muestran una casi total asistematicidad. López Aguilar menciona como emblemáticos los trabajos de Burdeau y Valsassina, de la década del cincuenta.<sup>36</sup> Asimismo, manifiesta que dicho asunto solo adquirió verdadera importancia con el ascenso de la corriente neobehaviorista encabezada de un lado -como ya se vio- por Robert Dahl en los Estados Unidos y, de otro, por la Escuela de Manchester<sup>37</sup>, con el empirismo británico.

---

<sup>36</sup> “L’*évolution de la notion d’opposition*”, en *Rev., d’hist.pol et const.*, 1954, y “*Profilo de l’opposizione anticostituzionale nello stato contemporáneo*”, de Georges BURDEAU y Marino Bon VALSSSSINA, respectivamente. LÓPEZ AGUILAR, op.cit., pp.52 y 55

<sup>37</sup> Esta Escuela, mediante el enfoque empirista, considera que “el proceso de elaboración teórica debía ser inductivo: de la descripción de los hechos, hasta configurar las generalizaciones como teoría. La teoría proporcionaría así una posibilidad de evaluaciones de las acciones políticas y una aproximación simultánea a la verdad y a la bondad; es decir, la ciencia política daría paso a una política científica”. COLOMER, J.: “La política como ciencia”, en GARCÍA COTARELO, R., y PANIAGUA SOTO, J.L. (comps.): *Introducción a la ciencia política*, Madrid: UNED, p.47

Podemos afirmar, sin ambages, como clásicas las obras de Dahl<sup>38</sup> referidas al estudio de los regímenes políticos, en cuanto sus crisis y transformaciones, las cuales constituyeron el referente teórico de diversos trabajos. Empero, muchos de ellos se vieron condicionados en sus alcances, al contener intentos de taxonomías tendentes a enmarcar el fenómeno de la oposición en la observación de la dinámica de los partidos políticos, a raíz del interés científico para los empiristas, despertado por los regímenes –década del setenta-, en los que la oposición gozaba de estatus intrasistémico, pues la corriente analítica tomaba como objeto de estudio el sistema, pero sólo aquellos en los cuales se garantizaba a los partidos políticos la libre disputa del poder.<sup>39</sup>

Posteriormente Dahl, para la década del setenta, elabora un trabajo mas depurado en torno a la sistematización de la oposición política intrasistémica . Así, en su obra *La Poliarquía*<sup>40</sup>, propone un modelo teórico explicativo de una diversidad de propuestas pluralistas - hipótesis- para la democratización de un régimen autoritario, ya sean, según este autor ‘hegemonías cerradas’ u ‘oligarquías semi-

---

<sup>38</sup> DAHL, R.: *Political oppositions in Western Democracies y Regimes and Oppositions*, publicada por la Universidad de Yale durante la década del sesenta.

<sup>39</sup> Trabajos en ese sentido se pueden mencionar los de Guita IONESCU.: “Government & Opposition”, Isabel MADARIAGA.: “Opposition, Past and Present of an Institution”, Bárbara Mc LENNAN.: “Political opposition and dissent”, Roy Mc RIDIS & A.BROWN.: “ Studies on opposition” y S.TOSI.: “Italy: Antisystem opposition Withn the System”, entre otros, citados por LÓPEZ AGUILAR, op.cit., p.53

<sup>40</sup> DAHL, R.: *La Poliarquía*, .cit.

competitivas', en ellas introduce toda una serie de categorías conceptuales y metodológicas, para discernir alrededor de los diversos grados de permisividad del poder frente a las fuerzas que le son adversas de manera pública.

Nos presenta, en su modelo teórico de 'la poliarquía', el paradigma de una democracia ideal, en la cual la oposición materializaría la 'libre contestación' de los ciudadanos, y la 'participación' como realización plena y posible de la democracia, dentro de un espacio societal imperfecto, como lo es toda la sociedad humana. En el fondo lo que Dahl aborda son las variantes en el ejercicio de la libertad, dentro del espectro político, esto es, en su forma negativa -como el derecho a asumir una actitud disidente-, y en dimensión positiva -como la participación en el poder-.

Ahora bien, lo más significativo, quizás, de su teoría es que califica la realización de la democracia plena, sólo cuando ésta alcance el nivel de la poliarquía, esto es, cuando se hayan institucionalizado e instrumentado un andamiaje de derechos y libertades, siendo los más relevantes los derechos de opinión y de sufragio activo, en los que se situarían la disidencia y la participación dentro de la estructura del poder<sup>41</sup>. A su vez, su propuesta, contempla un

---

<sup>41</sup> En el que la crítica política y opinión pública aparecen, también, como elementos de los que el Estado liberal recibe tanto su legitimidad como su crítica. RIEU, A.M., DUPRAT, G., y PARKER, N. (Eds.): *European democratic culture*, Routledge, Londres, 1995, p.144

entramado de variables y vectores cuya sistematicidad llevaría a la resolución pacífica de los conflictos que se presentaren. Si bien es cierto que, el sesgo ideológico liberal de Dahl, por todos conocido, destiñe un tanto su modelo teórico, no lo sería frente a sus aportaciones metodológicas –clásicas–, en la medida en que constituyen pautas para la construcción de una dinámica crucial dentro de las democracias pluralistas actuales: el de la institucionalización de la función de la oposición.

### 1.2.3 DESDE OTRAS DISCIPLINAS Y PERSPECTIVAS

Para la comprensión cabal de las nuevas realidades de la oposición política, se hace necesario, además de estudiar los planteamientos teóricos sobre la misma, analizar los aportes de otras disciplinas de las ciencias sociales, especialmente de la sociología. Entender, hoy, los fundamentos del constitucionalismo, dentro de la sociedad post-industrial, exige un análisis más agudo, pues existe una serie de fenómenos básicos a tener en cuenta<sup>42</sup>:

1.La existencia en el interior del constitucionalismo de estructuras contradictorias, a tal punto que el poder formalmente se encuentra encauzado por una voluntad producto del sincretismo de la

---

<sup>42</sup> GARCÍA PELAYO, M.: *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Madrid: Alianza, 1980.

representación. Conservándose los originarios elementos-formales de la comunicación intra-institucional del circuito teórico de origen parlamentario (electorado-parlamento-mayoría-gobierno) y, desde el ámbito material, se ha consolidado todo un esquema organizacional en el que se superponen toda una serie de estructuras de diversa naturaleza, según los valores que se quieren resaltar, capaces de variar la morfología del Estado, empero, manteniendo invariable el principio fundacional de la ‘separación de poderes’.

2.El pretendido proceso de integración política ha sufrido relevantes mutaciones, tanto en su perfil ‘sustancial’, dada la promoción de valores societarios, como en el ‘funcional’ de promover el ‘bienestar’, con miras de superar la concepción liberal clásica del Estado. En efecto, era deducible que la teoría democrática se viese afectada en su discurso por lo pretendido, sobre todo en sus planos de búsqueda de legitimidad y de eficacia, demandable, por:

a.Debido al compromiso ‘asistencial’ del esquema ‘Sozialstaat’, con miras, también, a ser consecuente con el desarrollo tecnológico logrado al que se asiste, toma la ‘performance’ -eficacia gerencial- como categoría dogmática, pilar de su legitimación. Así los tecnócratas se situarían en la avanzada del intelecto dominante, en correspondencia lógica con el postulado de que un Estado ‘ineficaz’, se tornaría expansivo y, a su vez, factor de discordia.

b.De otro lado, el escenario de encuentro, siguiendo la auto-referenciada estructura plural y multi-organizacional del Estado, en

el cual se amalgamarían los diferentes intereses de los distintos colectivos, no sería otro que el terreno de lo político.

Tales fenómenos conllevan, como consecuencias, que se aumenten considerablemente los medios de actuación en una gran variedad de relaciones intrasistémicas, las que permitirían o viabilizarían la interacción del complejo plural de agentes colectivos, tanto públicos como de naturaleza social, los cuales no tienen solución de continuidad en su configuración u objetivos, surgiendo por ello, nuevos cauces de participación abocados a la articulación de tales 'burocracias' de pleno carácter político.

Por otra parte, la incontenible irrupción de otro fenómeno crucial para el desarrollo del constitucionalismo, configurativo hoy como su principal reto, esto es: la globalización o mundialización de los procesos de producción capitalista, la cual, de entrada, arremetió contra uno de los pilares fundamentales de los estados nacionales: la soberanía; en efecto, al desbocarse el escenario de mercado a un ámbito único y sin barreras, afectó las estructuras normo-institucionales, las cuales no tuvieron más alternativa que su conversión hacia el "supuesto" "nuevo" y "único" horizonte político viable, el modelo 'neoliberal', Generando como consecuencia, toda

suerte de cuestionamiento en torno a la naturaleza y papel del Estado en dicho esquema.<sup>43</sup>

### 1.3 ORÍGENES, DESARROLLO Y CONFIGURACIONES DE LA OPOSICIÓN

Tratar de definir la oposición, al igual que otros conceptos básicos de las ciencias sociales, resulta difícil, ya que deriva su matriz de las propias funciones inherentes al rol que individuos o colectivos asumen y desarrollan en el contexto social, pues en una relación socio-política pueden realizarse incontables variables que determinan el comportamiento entre los diferentes actores políticos. Su concepto cambia según la nación y el régimen, en los países mas o menos liberales se considera a la oposición política como un

---

<sup>43</sup>“El tipo de desarrollo que limita las políticas democráticas suele denominarse ‘globalización’ o, mejor dicho, ‘globalización occidental’. En este contexto, la globalización implica al menos dos fenómenos distintos. En primer lugar parece que las actividades políticas, económicas y sociales están adquiriendo una dimensión mundial. Además, supone que se ha dado una intensificación de los niveles de interacción e interconexión, tanto en el seno de los estados como entre estados y sociedades diversas. Lo que resulta novedoso en el caso del moderno sistema global es que la globalización afecta a nuevos tipos de actividades -tecnológicas, organizacionales, administrativas y legales, entre otras. Hay que mencionar asimismo la intensificación crónica de patrones de interconexión a través de la moderna industria de las comunicaciones y la nueva tecnología informática. Actualmente, localidades muy distantes entre sí están interconectadas como nunca lo estuvieron antes. La globalización ha reordenado el tiempo y el espacio, ha hecho ‘encogerse’ al mundo(...) el orden global moderno se define a través de múltiples sistemas de transacción y coordinación que unen a la gente, las comunidades y las sociedades de formas muy complejas y que, dada la naturaleza de los sistemas de comunicación modernos, virtualmente eliminan los límites territoriales. Éstos ya no suponen barreras para la actividad socioeconómica y las relaciones, y así, se crean nuevas incertidumbres políticas”. HELD, D.: “Democracia y el nuevo orden internacional”, en DEL AGUILA, R., et al.: *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza, 1998, p.506-507.



elemento necesario, no solo aceptable, para el diálogo de los diferentes actores políticos.<sup>44</sup>

Un buen punto de partida podría ser la siguiente conceptualización: *“...como la unión de personas o grupos que persiguen fines contrapuestos a aquellos individualizados y perseguidos por los grupos que detentan el poder económico o político o que institucionalmente se reconocen como autoridades políticas, económicas y sociales respecto de los cuales los grupos de oposición hacen resistencia sirviéndose de métodos y medios constitucionales-legales o de otro tipo que pueden ser ilegales y violentos”*.<sup>45</sup>

Desde una perspectiva histórica-política, en sentido general, la oposición involucraría a toda fuerza política que combate a quien o quienes detentan el poder, con el fin de asumirlo o, al menos, de influir en la política de sus poseedores. Ahora bien, desde un sentido más específico significaría las fuerzas contrarias al partido o partidos de gobierno, reconocidas como legales en un sistema o régimen político y organizadas en uno o más partidos o movimientos políticos. Lo relevante de una oposición democrática es la posibilidad real de concebirse como canal de expresión del disenso político, al constituirse en un espacio de estudio y trámite de

---

<sup>44</sup>“...el problema de la oposición desaparece con la posibilidad de plantearla y con la misma oposición”. MAULNIER, T.: Voz “Oposición” en *Diccionario de la terminología política contemporánea*, Madrid: Rialp, 1977, p.231

<sup>45</sup> BOBBIO, N., y MATTEUCCI N.: Voz “oposición” en *Diccionario de Política*, Madrid: Siglo XXI, 1983, p.1132.

las diferencias por quienes pueden asumir el poder como alternativa frente a sus detentadores.

Siguiendo la conceptualización sobre la oposición política que hace Dalh<sup>46</sup>, al señalar, también, para cada sociedad, la existencia de ciertos factores, causas y condiciones que determinan, en su caso, la especificidad de la oposición política, como son: la estructura constitucional, el sistema electoral, la cultura política, las diferencias sociales y económicas, a los que podemos agregar el desarrollo histórico-político de cada país; parece razonable relacionarla directamente con el conflicto y con la democracia, en la cual la concibe como la posibilidad que poseen los partidos y grupos políticos que disienten con el gobierno, de poder manifestarlo y de presentarse con alternativas políticas ante la opinión con el fin de llegar al poder.

En síntesis, la oposición política es, dentro del sistema político, la posibilidad de replicar al gobierno con la intención de destronarlo o de influir sobre sus decisiones. Así, al existir en todas las sociedades conflictos o desacuerdos, la salida de los mismos, planteada por la democracia, es la de crear y permitir un espacio de distensión, en el que quien se encuentre en oposición pueda plantear su posición y, a

---

<sup>46</sup> DALH, R.: *Opposition in Western democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966, pp.13-19.

su vez, tenga posibilidad de competir por el poder tanto electoralmente como en el parlamento.<sup>47</sup>

Ahora bien, el problema no es que no haya oposición, pues naturalmente existiría siempre, el asunto es que la misma sea aceptada y garantizada constitucionalmente; su desarrollo actual es un nuevo paso de las democracias modernas, ya que, como es sabido, las manifestaciones de las disidencias y de los conflictos pueden ser de manera violenta sino concurren vías apropiadas para su expresión, aunque también existen canales pacíficos para su manifestación. La oposición, como tal, debe organizarse y operar por los medios más adecuados, siendo la forma más operativa mediante la cual se aglutinan actores políticos que se enfrentan al gobierno, ya como partidos, grupos o movimientos políticos, quienes, como verdaderas instituciones, están legitimados para conducir la acción política entre el espectro gubernamental y el interés público. Como actor político calificado la oposición detenta y ofrece una posición activa y opuesta al gobierno, para ser evaluada por el electorado.

---

<sup>47</sup> Pinzón la precisa solo respecto “ a los actores políticos que se contraponen a las conductas del gobierno y se organizan políticamente para tratar de impedir o cambiar los planes gubernamentales. Critican y fiscalizan al gobierno de turno pero a la vez tratan de llegar al poder. Esta última condición diferencia los partidos de otras instituciones de oposición como la prensa, que tiene un papel básico como fiscalizadora pero su objetivo no es desempeñarse en el gobierno.” PINZÓN, P. “La oposición política en Colombia”.En: PALACIO, G., et al.: *Democracia formal y real*, Santafé de Bogotá: Instituto para el desarrollo de la democracia Luis Carlos Galán Sarmiento, 1994, p.75.

De este modo, el sistema político en el cual la oposición al gobierno puede desarrollarse legal y abiertamente mediante la constitución de partidos, grupos o movimientos, con interés de acceder al poder, mediante el proceso electoral, marca la existencia de una democracia avanzada. Así, el desarrollo de una oposición legal es un rasgo esencial de una democracia pluralista, ello a pesar de no constituirse como idénticos -la democratización de una sociedad y el desarrollo de la oposición-, sí marchan paralelamente<sup>48</sup>. Por lo tanto, para el desarrollo de toda democracia pluralista es imprescindible garantizar el desarrollo de las minorías a ejercer la oposición, lo cual es básico para un desarrollo democrático exitoso.

Siguiendo a Dalh, éste considera el avance de las democracias por los grados de participación electoral y de oportunidad de la oposición para replicar y poder competir tanto por el apoyo popular como por los puestos públicos, entre otros.<sup>49</sup> Asimismo, el autor califica los regímenes políticos con base en la posibilidad real de la oposición, esto es, si tiene la facultad de poder destituir a los gobernantes mediante el voto. En las democracias que contemplan

---

<sup>48</sup> DALH, R.: *Poliarchy, Participation and opposition*, New Haven: Yale University Press, 1973. Retomado de PINZÓN, cit., p.76.

<sup>49</sup> Las libertades de adherirse a organizaciones y de expresarse; los derechos a votar y a competir por el apoyo popular; las fuentes alternativas de información; las elecciones libres y las instituciones representativas condicionan la oposición política y, por lo tanto, el desarrollo democrático. DALH, cit., p.263. Vid., DALH. "Democracia y pluralismo. La poliarquía", en *La democracia en sus textos*, ÁGUILA R., et al., Alianza, Madrid, 1998, pp.394-412.

esta capacidad ciudadana las denomina poliarquías<sup>50</sup>. En ese sentido, por medio de elecciones es posible la revocatoria del mandato de los gobernantes, quedando a merced de la voluntad ciudadana si la oposición asume el gobierno.

### 1.3.1 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DE LA OPOSICIÓN

Al tratarse de una manifestación en relación contraria al colectivo en el poder, su surgimiento se da desde las primeras manifestaciones de organización política de la humanidad, pues no hay que olvidar que el hombre es un *zoon politikon*, dentro de un espacio donde lo connatural es el conflicto. La oposición constituyó un componente esencial en la democracia ateniense hasta su desarrollo, configurándose a través del tiempo en un modelo particular: la oposición parlamentaria, surgida en Inglaterra en el siglo XVIII.

Dicho modelo se funda sobre el concepto de parlamento, el cual encarnaría supuestamente la representación de todo el pueblo, caracterizado por la alternancia en el poder por dos grupos

---

<sup>50</sup>“La poliarquía se distingue porque los ciudadanos tienen derecho a oponerse a los funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar su cargo mediante el voto. En regímenes más excluyentes se permite la oposición pero los ciudadanos no tienen el derecho a oponerse al gobierno y destituirlo mediante el voto.” DALH, R.: *La Democracia y sus críticos*, Buenos Aires: Paidós, 1991, p.226.

socialmente homogéneos, *Whigs* y *Tories*, pues su visión sobre el sistema político era sustancialmente unitario, disintiendo sólo en estrategias y, de cierto modo, en los fines. Así, sus contrastes fueron más de corte personal que de tipo político-ideológico. Lo cual no impidió que desde el mismo siglo XVIII e inicios del XIX dicha práctica se radicalizara de tal forma que, gracias a las reformas electorales de 1867 y 1884 que admitieron la extensión del voto a los trabajadores de la industria y de la agricultura, aparecieran los partidos electorales, típicos de la democracia moderna, de ese modo los conflictos entre mayoría y minoría no eran ya entre personalidades sino por las visiones respecto del manejo y configuración del sistema político y del contexto socioeconómico.

Inglaterra, entonces, impulsó dicho sistema de gobierno, imitado por otros estados, siendo en consecuencia “*el modelo de todos los regímenes democráticos en los cuales la oposición, como organización unificadora del disenso, tiene, no sólo por definición, un rol y una función muy importante que caracteriza al mismo sistema*”.<sup>51</sup>

De tal forma, desde el primer modelo de régimen parlamentario – Inglaterra, donde el líder de la mayoría es el jefe del gobierno-, se ha pasado a gobiernos de coalición entre fuerzas políticas

---

<sup>51</sup> BOBBIO, N., y MATTEUCCI N.: *Diccionario de Política*, Madrid: Siglo XXI, 1983, p.1134.

homogéneas o, incluso, heterogéneas, en sistemas políticos donde no ha sido posible realizar una mayoría por diferentes causas. Ahora, la oposición ya no se encuentra representada por un grupo único de minoría(as) sino cada vez mas por colectivos no siempre de ideologías homogéneas, pero que coinciden eso sí en el objetivo de derrocar a quienes ejercen el poder político.

### 1.3.2 TIPOLOGÍAS DE LA OPOSICIÓN

La caracterización y configuraciones de las oposiciones han dependido tanto de su naturaleza como de los condicionamientos a que han sido sometidas para no desaparecer. Teniendo como soporte las tipologías existentes podemos hacer énfasis, para tratar de desbordarlas, en la configuración del sistema político específico de una parte y, de otra, en la autodefinición que la misma oposición hace de su praxis real. Lijphart,<sup>52</sup> al referirse sobre la estructura y funcionamiento de los regímenes democráticos, identifica dos clases: el mayoritario y el consensual. El primero, fundado en el denominado modelo de Westminster, contiene mecanismos y estructuras institucionales que -teóricamente al menos-, posibilitan la existencia de la oposición y de su función. Mientras que en los regímenes consensuales, se procede a la coparticipación, mediante

---

<sup>52</sup> LIJPHART, A.: *Las Democracias contemporáneas*, Madrid: Ariel, 1991.

la asimilación o inserción de la oposición, por temor a un enfrentamiento feroz entre ésta y el gobierno.

Dicha clasificación, siendo válida, dificulta un poco la comprensión de los cerca de veinticinco regímenes democráticos tenidos en cuenta por el citado autor. Esta tipología, de democracias mayoritarias y democracias consensuales, una vez decantada nos permite caracterizar, específicamente, los elementos de cada una. Así las democracias mayoritarias se destacan por contener: concentración del poder ejecutivo -gobierno monopartidista por mayoría-; fusión de los poderes con predominio del ejecutivo; bicameralismo asimétrico; sistema bipartidista; monodimensionalidad del conflicto político, aterrizado en los desacuerdos por las políticas económicas; sistemas electorales mayoritarios; constitución no escrita y soberanía parlamentaria; y democracia representativa.

Mientras que las llamadas democracias consensuales se configuran con los siguientes rasgos: participación en el poder ejecutivo a través de grandes coaliciones; delimitación formal e informal de los poderes; bicameralismo equilibrado con representación de las minorías; sistema multipartidista; vectores de conflictos pluridimensionales -no sólo socioeconómicos, también culturales-; sistemas electorales proporcionales; formas de descentralización y



de federalismo; constituciones escritas y minorías con poder de veto.

Los anteriores presupuestos nos son útiles, usados de manera flexible, para comprender el rol de la oposición en los distintos regímenes democráticos. Resulta colegible que el papel de la oposición en las democracias mayoritarias sea de cierto modo más difícil, debido a su imperiosa labor de verse obligada a presentarse, estructurarse y comportarse como verdadera 'alternativa'; asimismo, por poseer un espacio más limitado para actuar, mientras que en las consensuales tienen tareas más soportables, debido al mayor espacio para ejercer su función, pero, a su vez, carecen de incentivos para erigirse como 'alternativa'.

Otra perspectiva de estudio de la oposición, es observarla tal cual es, en su globalidad y configuración, esto es, de cómo se percibe así misma y cómo despliega su praxis. En esta óptica, Pasquino<sup>53</sup> resalta la reivindicación, hecha desde las oposiciones de izquierda, de configurar un doble papel: como oposición social y como oposición parlamentaria. Así, una oposición que se estime, para desarrollarse, valorará la función de ser intermediaria entre la sociedad y el parlamento, de tal forma que su fuerza social se traducirá en logros político-electorales, y su fuerza político-

---

<sup>53</sup>PASQUINO, G.: *La oposición*, Madrid: Alianza, 1998., p.53

parlamentaria viabilizará sus acciones de control, dirección y contraposición. Así, sintetizando, “(...)el arraigo social de la oposición constituye la condición previa para su arraigo institucional; y, a su vez, el arraigo institucional refuerza el de índole social. Naturalmente, si el círculo fuera así de virtuoso, y a veces lo es, la oposición tendría grandes y frecuentes oportunidades de llegar al gobierno”.<sup>54</sup>

### 1.3.2.1 SEGÚN EL NIVEL DEL CONSENSO

Para clasificar las formas de la oposición es imprescindible determinar el ámbito o perspectiva desde la cual se analiza, así podemos observar como G. Graham<sup>55</sup> a partir de los procesos políticos decisionales y utilizando la categoría básica de ‘sistema’, determina un ‘acuerdo interno’, con efectos políticos, frente a valores compartidos por una colectividad, planteando de esta manera el ‘consenso del sistema’, como corolario de una respuesta positiva y colectiva que, por ende, lo legitima y sirve de pivote para mantener su continuidad. Siendo, entonces, la tipología del consenso, realizada por el precitado autor, la que nos interesa, pues distingue dos tipos claves: ‘oposición al sistema’ y ‘oposición al

---

<sup>54</sup> PASQUINO, *ibidem.*, p.54.

<sup>55</sup> GRAHAM, G.: “Consenso e opposizione: una tipologia”, en *Rev. Italiana di Scienza Politica*, 1987, pp.92 y ss.

régimen', las cuales sirven, a su vez, para comprender los tipos de consenso, que a continuación se presentan<sup>56</sup> :

- a. Consenso en relación con los fines abstractos de la sociedad.
- b. Consenso en relación con el método de atribución de poderes.
- c. Consenso en relación con el proceso político- decisonal.
- d. Consenso en relación con las garantías ofrecidas por el sistema para el mantenimiento de un auténtico juego competitivo.
- e. Consenso en relación con la viabilidad de revocatoria del titular del poder y de una alternativa política.

De tal forma, un operador político involucrado en los cinco ámbitos de consenso enunciados se encuentra integrado dentro del régimen o sistema, ahora bien, si se refutan los niveles de consenso d., o e., se colocaría a aquel contra el régimen, pese a lo cual continuaría enmarcado dentro del modelo teórico del sistema; mas sin embargo, denegar a., b., o c., transformaría al operador político en una fuerza antisistema, frontalmente en contra del paradigma sistémico, desplegándose, en consecuencia, toda una serie de mecanismos y posibilidades interrelacionales, los cuales le sirven para proponer una clasificación integrada por ocho variantes de oposición política, cuyos elementos característicos son intercambiables en su mayoría, tales serían: 'intrapartidista', 'constitucional', 'metodológica', 'de conciencia', 'ideológica', 'finalista', 'anómica' y 'simbiótica', cuya

---

<sup>56</sup> GRAHAM, cit.,pp. 94-99.

validez resulta discutible dada la misma nomenclatura de la tipología.

Pero Graham, en su desarrollo ulterior, teniendo los ya enunciados 'niveles de consenso', elaboró una clasificación mucho más ponderada, dado que de ella han emanado variadas lecturas en torno a la oposición, aquélla corresponde a:

1. Oposición 'legítima', esto es, la que se ejerce frente al poder desde dentro del régimen o sistema.
2. Oposición 'contestación', como aquella que se manifiesta contra el sistema desde dentro del mismo.
3. Oposición 'revolucionaria', es decir, la que se dirige en contra del sistema.

Por su parte, teniendo en cuenta la anterior clasificación, cuyo vector principal lo constituye la voluntad de hacerse con cuotas de poder político, por parte de los diferentes agentes de la oposición, y teniendo o desconociendo las reglas dadas por el régimen, pero reivindicando el consenso de valores del sistema, Sartori<sup>57</sup> elaboró, a mediados de la década del sesenta, una tipología, la cual ha devenido en clásica:

---

<sup>57</sup> SARTORI, G.: "Opposition & Control : problems and prospects", en DALH, R.: *Political oppositions...*, cit., pp. 37 y ss.

A. 'Oposición constitucional responsable'. Definida como aquella apuntalada a erigirse en alternativa de gobierno en el interior de un régimen, sin cuestionar sus procedimientos.

B. 'Oposición constitucional no responsable'. Entendida como aquella que, a pesar de compartir la protección del 'sistema', encuentra cortapisas infranqueables o, al menos, suficientes para minar su capacidad de asumir de manera directa el poder decisonal dentro del régimen, y

C. 'Oposición no constitucional no responsable'. Catalogada como la que se erige frente al sistema mediante una 'contestación radical', esto es, no aceptando los procedimientos ni los valores del sistema.

Pero la anterior tipología de Sartori, fue elaborada para soportar, desde el ámbito de la oposición política, su estudioso análisis sobre los sistemas partidistas<sup>58</sup>. Lo cual no ha restado para que su modelo teórico haya sido utilizado para la comprensión de los sistemas que permiten la oposición al gobierno con carácter institucional, a pesar de las limitaciones con que opera. Sin embargo, debemos distinguir los vectores en que se desarrolla la dinámica relacional poder-contrapoder para comprender su lógica. De un lado, ubicamos en el gobierno o rama ejecutiva del poder público, de acuerdo con la teoría clásica de la división del poder, la que detenta y ejerce su autoridad sobre la base de un consenso previo (democracia), y

---

<sup>58</sup> Sobre el particular ver SARTORI, G.: *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis*, Madrid: Alianza, 1980.

puede desplegar una coacción, eventualmente materializable, gracias a que está investida de un ejercicio legítimo de la autoridad política y de la fuerza. De otro lado, el ejercicio real del principio de oposición, viene a quedar reducido a la singular tarea de control, de tal forma que este segundo vector relacional queda convertido en un factor de legitimación del poder, ya que la fiscalización y la vigilancia de la actividad gubernamental califican el ejercicio de la oposición dentro de una fase meramente instrumental, en desgreño de su verdadero sentido y naturaleza.

### 1.3.2.2 SEGÚN EL SISTEMA DE GOBIERNO

Pinzón<sup>59</sup> clasifica los regímenes políticos dependiendo de la forma como se trate la oposición en los sistemas de gobierno, en: gobiernos hegemónicos, gobiernos de coalición y gobiernos de partido. En los gobiernos hegemónicos, aquellos que ejercen la autoridad contra la oposición, la actividad del gobierno se hace con la intención de suprimir la oposición. En ese orden, el partido que detenta el poder, sin importar la forma de ascenso, excluye totalmente a los demás actores políticos, los cuales, fuertes o muy minoritarios, no tienen espacio en el sistema, por lo que

---

<sup>59</sup> PINZÓN, P.: “La oposición política en Colombia”, en PALACIO, G., et al.: *Democracia formal y real*, Santafé de Bogotá: Instituto para el desarrollo de la democracia Luis Carlos Galán Sarmiento, 1994.

regularmente recurren al camino de la oposición por las vías de hecho.

Mientras que a los gobiernos de coalición, como segundo tipo de encuadramiento de la oposición en un sistema político, los define como aquellos en los que un partido diferente al que detenta el ejercicio del poder entra a compartirlo, como resultado de alianzas o pactos transitorios de corte conciliatorio. Involucra en esta clasificación a los opositores cooperantes por el sistema de concesiones. Los gobiernos así constituidos tienen la ventaja de poder gobernar con mayor facilidad. Ellos a su vez, tratan, también, de frenar los enfrentamientos, siendo complacientes con los demás actores para poder sacar adelante sus proyectos.

La tercera forma de encuadramiento de la oposición se da en los gobiernos de partido, en los que el detentador de la autoridad la ejercita sin la colaboración de los otros partidos. De tal manera, sólo aquél es el responsable de todo el gobierno, por ello la oposición, al estar fuera de la administración, se ejerce con fortaleza. Es aquí donde los partidos externos al gobierno cumplen su tarea de críticos y de fiscalizadores de la actuación gubernamental. Este tipo de sistema político exige de un lado respeto y tolerancia por la oposición y, de otro, altura en el ejercicio de la oposición. Por lo tanto, para su cabal dinámica se requieren partidos muy

disciplinados, con lo cual se configuraría la forma natural de la política, esto es, que quien gana ejerce el gobierno y, a su vez, el perdedor hace oposición, siempre y cuando exista el espacio adecuado. Así, pues, señala Pinzón, el desarrollo del esquema gobierno-oposición determina las responsabilidades, estimula al gobierno conllevándolo a un buen término y, también, promueve la solución pacífica de los conflictos, el pluralismo y fortalece, a su vez, los partidos.

### 1.3.2.3 SEGÚN LA RELACIÓN GOBIERNO-OPOSICIÓN

Teniendo como fundamento el enfoque descriptivo-analítico, el cual atiende las diversas formas típicas de oposición, a partir del estudio y conceptualización de comportamientos históricos de diversos entes sociales, cuya especificidad dependerá del resultado obtenido a partir de la imbricación de los factores y variables señalados anteriormente, nos permitirá aproximarnos a la comprensión de la morfología de la relación Gobierno-Oposición. Tanto en su estática (descripción de su normal orden institucional), como de su dinámica (esto es, la explicitación de la lógica funcional de las minorías -en oposición- y de sus relaciones con la mayoría en el gobierno).



Para lo cual seguiremos la tipología ideada, también por Dahl, a partir de la cual se constituyeron otras, las que tendremos como referencia en el presente estudio. Dicha tipología, dado su alcance y pretensiones, ha sido duramente criticada,<sup>60</sup> pese a lo cual resulta importante abordarla toda vez que, como se dijo, constituyó un punto de partida. Veamos, pues, los tres esquemas de oposición propuestos:

1.-Oposición de recambio de los miembros del Gobierno, sin confrontación respecto de los axiomas ideológicos. De corte bipolar, generalmente nominal., v.gr. EEUU.

2.-Oposición de recambio de los miembros del Gobierno, con enfrentamientos en el plano ideológico. De corte bipolar, conflictual, en el que las propuestas de alternancia se asumen con actitud 'responsable' dentro del régimen., v.gr. Inglaterra.

3.-Oposición sin recambio de los miembros de Gobierno, con enfrentamiento en el plano ideológico, el cual puede avizorarse por medio de dos claves apreciables:

3.a. Clave multipolar: existencia de un pluralismo 'extremo' o muy fragmentado, v.gr. Israel.

3.b. Clave unipolar: existencia de un régimen pluripartidista, pero rectificado en la realidad por un 'partido dominante' que impide la

---

<sup>60</sup> López, sobre dicha tipología, asevera: "No es necesario insistir en las razones por las cuales el rendimiento teórico de estos esfuerzos tipológicos (...) resulta decepcionante. Su profundidad de análisis y la elusión sistemática de algunas comprometedoras implicaciones de fondo, no nos parecen siquiera proporcionales con respecto a sus pretensiones últimas, que no son siempre, en este enfoque, genuinamente 'científicas' ". LÓPEZ AGUILAR, cit., p.255.

posibilidad de una eventual alternancia. Presentándose, a su vez, dos variables :

3.b.a) Sistema consociativo. En el cual se proscribe materialmente durante cierto tiempo, el ejercicio de la oposición., v.gr. Bélgica, Dinamarca y Holanda en la II posguerra.

3.b.b) Sistema pluripartidista. Rectificado en la práctica por una ‘gran coalición’, la cual excluye de forma virtual cualquier eventual alternativa, marginándose a la mayoría comprometida del espectro gubernamental., v.gr. Austria 1949-1966.

Teniendo como partida la anterior taxonomía de la oposición, varios autores, algunos ya referenciados, han construido otras propuestas sistematizadoras, entre las cuales se destacan<sup>61</sup>: Sartori, distingue, en tal sentido, tres niveles contrastables con los anteriormente enunciados y numerados: ‘oposición constitucional responsable’, ‘oposición constitucional no responsable’, según sea el sistema político y, ‘oposición no constitucional no responsable’; por su parte Vergottini las cataloga como: ‘*opposizione -modelo bipolarizzato-tessa all’alternanza*’, ‘*opposizione -modelo multipolare- non alternante*’; mientras que De Vega las distingue en ‘oposición discrepante responsable’, ‘oposición discrepante no responsable’ y ‘oposición ideológica’; y, a su vez, Ferrando Badía mantiene el esquema de Dahl. Eso si mantienen todas claras correspondencias.

---

<sup>61</sup> LÓPEZ AGUILAR, cit., p.256.

Tales enfoques se ubican dentro de un propósito común, cual es el de dotar de elementos y métodos para la comprensión de las variantes y sus niveles de actuación de las formas de oposición en frente o contra el sistema constitucional. Dichas propuestas teóricas nos ayudan al análisis y entendimiento del papel de la oposición en el régimen presidencialista, aplicado al caso de Colombia, como es lo pretendido por el presente estudio.

#### 1.3.2.4 SEGÚN LAS FORMAS DE OPOSICIÓN EXTRACONSTITUCIONAL

Por su parte López Aguilar plantea tres niveles de abordamiento de los tipos o formas de oposición extraconstitucional, veámoslas<sup>62</sup>:

1. En un primer nivel, y desde la óptica empírica, la oposición radical y extraconstitucional ha tenido obstáculos, los cuales pueden clasificarse desde su naturaleza extrínseca e intrínseca. De forma extrínseca, según sea el tipo de sociedad en el cual pretende exponer sus directrices antisistema, las que son percibidas de manera apática por los colectivos sociales que, eventualmente, podrían acogerlos, pero debido a los altos grados de 'alienación' y pseudointegración al sistema hace que su cooperación, generalmente, sea fraccionada, desordenada, e incoherente o, a veces, constituyen frentes de

---

<sup>62</sup>LÓPEZ AGUILAR, cit., p.59.

hostigamiento, en ocasiones violento. Ahora bien, los factores intrínsecos develan su tendencia axial al rechazo de toda autoridad formal u organizacional, haciendo que -‘fieles’ a postulados ‘anti-ideológicos’- objeten cualquier posibilidad de articulación de fuerzas, pues cualquier axioma político es considerado espurio.

Estas dos premisas conllevan a que de un lado se afirme la posición radical como oposición ‘antipolítica’, renunciándose, por tanto y de entrada, a cualquier tipo de organización societal, reivindicando, siempre, un espacio totalmente libre y desburocratizado; y, de otro, a que la manera de ejercitar la disidencia sea a través de acciones directas sobre situaciones concretas, siendo la praxis directa, la estrategia de reproducción del ‘movimiento’.

2.Desde un segundo nivel, el cual concierne a la teoría política, se pregona la necesidad de ubicar toda problemática política dentro de un esquema conceptual elaborado previamente, a fin de obtener una cabal comprensión del fenómeno. Lo que se denuncia, entonces, siguiendo la Escuela de Frankfurt<sup>63</sup> y su Teoría Crítica<sup>64</sup>, es la

---

<sup>63</sup> La Escuela de Frankfurt había retornado a los interrogantes que se hacían los hegelianos de izquierda de 1840, se interesaban en la integración de filosofía y el análisis social, igualmente se preocuparon por el método dialéctico instrumentado por Hegel. Trataron como sus predecesores de darle una orientación materialista. Su fin particular en que estaban interesados era explorar posibilidades para transformar el orden social por medio de una praxis humana. Los hegelianos de izquierda fueron los inmediatos herederos de los idealistas alemanes clásicos, La Escuela de Frankfurt, al contrario, se separaba de Kant y Hegel por Nietzsche, Schopenhauer, Bergson, Weber, Husserl y otros, entonces como resultado su Teoría Crítica se afianzó en ciertos competidores que habían desalojado a Hegel y no pudo evitar la influencia de alguna de sus ideas, pero lo que tuvo más incidencia sobre ella fueron los cambios vitales en las

debilidad de los estudios empírico-descriptivos, ya que éstos tienden a desechar las alternativas, latentes o no, así estén fuertemente custodiadas por el mismo sistema. En cambio aboga, para poder entender el fenómeno de la oposición extrainstitucional, por adoptar herramientas metodológicas que la Escuela denomina ‘dialéctico-críticos’, puros de cualquier influencia metafísica, y encaminados a buscar al variante ‘perfectible’ de la sociedad en cuestión.<sup>65</sup>

Ahora bien, en relación con la inclinación antipolítica, explicitada por ésta forma de oposición radical, existen dos posibilidades:

Una variante la presenta la ya nombrada Teoría Crítica (Marcuse, Habermas), al evidenciar el decaimiento mismo de los movimientos de protesta, dada las insuficiencias y desviaciones en que incurrieron, al no seguir de manera rigurosa y mínima las concretas situaciones potencialmente conflictivas dentro del sistema. Lo cual conllevó a desatinadas evaluaciones de las ‘crisis del Estado’, aunado, a su vez, a la incapacidad de imbricar directrices de utopía

---

condiciones políticas, económicas y sociales, la transformación del capitalismo autoritario. JAY, M.: *La imaginación dialéctica. Historia de la Escuela de Francfort y el Instituto de Investigación Social (1923-1950)*. Madrid: Taurus, 1974.

<sup>64</sup> La Teoría Crítica de la Sociedad presenta un rechazo contundente frente a la racionalidad inferida a partir de la ‘tecnestructura’, devenida del ‘universo organizacional’ contemporáneo como del productivismo suicida de la etapa monopolista de los desarrollismos, presentados en las democracias occidentales, asimismo como en las ‘democracias reales o populares’ del Este. HORKHEIMER, M.: “El Estado Autoritario”, en *Sociedad en Transición*, Barcelona: Península, 1976.

<sup>65</sup> Se reivindica la rehabilitación de determinados procesos mentales denodadamente hegelianos contra la imperante forma de positivismo neokantiano, ante lo cual se arguye la negación como categoría vectorial del pensamiento crítico. Así mismo, se contrapone la Teoría Crítica, como concepción dialéctica, frente a todo dogmatismo. MANSILLA, C.F.: *Introducción a la Teoría Crítica de la Sociedad*, Barcelona: Seix-Barral, p.186.

con planos de la realidad, originándose, en consecuencia, la debacle de aquellas iniciativas.

Otra lectura proviene de unos teóricos de la democracia pluralista, permeados de alguna manera por los postulados de la Teoría Crítica<sup>66</sup> que, sin seguir sus axiomas, postulan un 'pluralismo crítico'<sup>67</sup> abierto a las posibilidades de 'perfeccionamiento' del sistema democrático, y basados para ello en los aportes del constitucionalismo 'progresista'. Observada así, la oposición antípoda, desde sus limitaciones intrínsecas y extrínsecas como desde sus interpretaciones, pasaría a ser apreciada como evasión o una mera especulación, la cual no tendría sentido llevarla al plano

---

<sup>66</sup> Los Fundamentos de la Teoría Crítica: Primero, los filósofos acertaban en tratar de rescatar al individuo de la sociedad moderna, pero habían ido demasiado lejos en su énfasis sobre la subjetividad y la interioridad, al hacer esto habían minimizado la importancia de la acción en el mundo histórico.

Segundo, con alguna excepción como la crítica nietzscheana al ascetismo, tendían a olvidar la dimensión material de la realidad.

Tercero, lo más importante quizá, sus críticas a la degeneración del racionalismo burgués en sus aspectos abstractos y formales.

La crítica que hacen a la sociedad capitalista llega a ser en aspectos esenciales la "crítica de la razón instrumental", destacándose la instrumentalización de la razón en el seno de la conciencia burguesa y que se toma como una declaración de incapacidad frente a las relaciones cada vez más totalizadoras de dominio capitalista; su causa es la objetivación de todas las relaciones sociales, entonces el sujeto objetivado, desencantado de sí mismo, se torna tan impotente "que incluso sus esfuerzos emancipadores se vuelven en su contra al consolidarse aquel contexto de ofuscación en que se ve atrapado". Lo que pretende la teoría crítica de la sociedad es la concienciación de la situación en que se halla inmerso el sujeto actual; y el anhelo de hacer realidad aquella unidad de teoría crítica y praxis emancipado, tantas veces malograda en el momento actual tanto por la práctica como por la teoría. WELIMER, A.: *Teoría crítica de la sociedad y positivismo*, Barcelona: Ariel, 1979.

<sup>67</sup> Esta variante interpretativa es desarrollada por ABENDROTH, W.: *Capital monopolista y sociedad autoritaria*, Barcelona: Fontanella, 1973; NEUMAN, F., y LENK, K.: *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Barcelona: Anagrama, 1980; y, BACHARACH, P.: *Crítica de la teoría elitista de la Democracia*, Buenos Aires: Eudeba, 1973.

de los procesos políticos conflictuales. De no ser así, entonces qué papel juega traer a colación la función de la oposición, veámoslos :

a. Denunciar el déficit teórico en la construcción de un constitucionalismo capaz de viabilizar la actuación real y efectiva de la oposición, pues ante el avance de estrategias organizacionales, de maquinarias partidistas y de otras formas de esquilmación de las libertades políticas, será necesario el surgimiento de nuevas formas de oposición.

b. Elevar la cultura política y sensibilidad de la sociedad, con el fin de su preparación para el eficaz ejercicio de participación y fiscalización del poder .

c. Valorar y rescatar las “utopías”, como canteras teóricas frente al estatismo ilustrado.

d. Contribuir al desarrollo de la teoría política predominante, pues el rol de la acción de oposición política, al constituir una postura crítica enfrentable obliga al redimensionamiento mismo de la teoría compelida.

3. Por último, el tercer nivel de estudio de las formas de oposición extraconstitucional trata sobre las consecuencias de su escalamiento en la teoría jurídica del sistema democrático, al producir una reestructuración en la consagración iuspolítica del ideal democrático, teniendo como ejes axiomáticos al pluralismo y a la participación.

En este orden, López destaca los intentos del constitucionalismo por tratar de renovar sus cimientos de legitimidad, buscando revivir para ello, principios, categorías y procesos diferentes: en primer lugar, la revalorización de la defensa en derecho de las libertades del hombre, como avances irrenunciables y pivotes de ulteriores proyecciones; en segundo lugar, el rescate de la ‘racionalidad dialéctico-conflictual’, vista ya no exclusivamente desde su atribución funcional -legitimadora-, sino también como ‘producto’ perfectible, vale decir, inacabado, abierto para la lucha contra toda ideología que pretenda una sociedad ‘unitaria’ o unanimita, esto es, sin conflictos, construida falaz y artificiosamente. En cambio, resurgiría la conflictividad como factor engendrante de toda realidad política, el cual es incompatible, por ende, con todo voluntarismo pseudopacificador y extraño a cualquier inteligencia crítica. Y, en tercer lugar, el rescate de los procedimientos institucionales para enmarcar el diálogo constante poder-contrapoderes, dentro de una nueva lógica, la cual no estaría predeterminada por la posición dominante del ‘poder’, quien fija unilateralmente la ubicación de la oposición, puesta en relación directa con sus necesidades funcionales de legitimación.

Ahora bien, será en el ejercicio dialéctico de enfrentamiento entre poder y oposición, en el que surgiría la energía vital para el desarrollo político del sistema. Para ello emergerían, en



consecuencia, vías intrasistémicas para determinar una relación dialógica, las cuales, una vez institucionalizadas mediante nuevas tecnologías jurídicas, garantizarían la igualdad de oportunidades en el momento de expresión y difusión de las propuestas políticas de la oposición; asimismo, mediante una nueva instrumentación para la participación política ciudadana como para el ejercicio de control al poder.

De otra parte, no sobra resaltar cómo la moderna teoría iusconstitucional se soporta, fundamentalmente, sobre dos presupuestos: de un lado, el convencimiento en que la observancia de los factores pluralistas en el orden constitucional continuará siendo un rol irremplazable para el logro del principio democrático, pues la apertura y garantía de existencia y operación de distintas fuerzas de oposición conllevarán al engrandecimiento del universo político; y, de otra parte, el convencimiento -también- de que toda pretensión o tentativa de anular la lógica política de desarrollo del sistema democrático conllevaría a colapsarlo; por ello, la democracia debe mantener la validez histórica de su 'relativismo', el cual induce y permite secuencias de procesos 'negociables' de verdades y posturas transitorias, en torno al meridiano condicionamiento mutuo entre el poder y la disidencia.



### 1.3.2.5 SEGÚN DIVERSAS PERSPECTIVAS

De Vergottini nos muestra toda una gama en la tipología de la oposición, teniendo en cuenta varios autores y criterios. Cita en primer lugar el criterio descriptivo de Kirchheimer, en:

1. La oposición 'clásica', basada en la experiencia inglesa de los siglos XVIII y XIX, de afianzamiento del gobierno parlamentario.
2. La oposición 'por principio', según la desarrollada por los diversos partidos contra las constituciones liberales del siglo XIX, adelante.
3. La oposición 'intermitente', ejercida de forma asistemática dentro de algunos ordenamientos parlamentarios.<sup>68</sup>

Por su parte Sartori contrastaba la oposición "no constitucional", realizada en ordenamientos en los que no existe un acuerdo entre agencias políticas relativas a los principios constitucionales fundamentales, con la oposición "constitucional", llevada en los estatutos en que sí existe un consenso amplio sobre tales principios. Dividiendo ésta, a su vez, en "responsable" y "no responsable" dependiendo del grado de consenso suficiente como para permitir o no una alternancia de las funciones de gobierno y de oposición<sup>69</sup>. Dicha clasificación ha sido continuada por el mismo autor sobre los

---

<sup>68</sup> DE VERGOTTINI, G.: "La forma de gobierno de oposición garantizada", en *Rev. de Estudios Políticos*, No.9, may-jun/79, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p.6.

<sup>69</sup> SARTORI, G. "Opposition and control. Problems and Prospects", en *Government and Opposition*, 1966, pp.151 y ss.

estudios de los sistemas de partidos, en ellos resalta los de naturaleza pluripartidista, marcados con claras divergencias ideológicas –polarizados–, es decir, de derecha y de izquierda.<sup>70</sup>

Por otro lado, Dahl<sup>71</sup> elaboró un complejo sistema clasificatorio de las oposiciones teniendo en cuenta varios criterios, los cuales son combinables: la cohesión y concentración, la competitividad, el ámbito en que ocurre el choque gobierno-oposición, los objetivos, la identificabilidad y las estrategias. Mientras que Graham<sup>72</sup> tomando como referencia la intensidad del consenso hacia los principios fundamentales, elaboró una clasificación compendiada en ocho hipótesis que tienen en cuenta de una u otra manera los objetivos, las ‘reglas del juego’ y los resultados del sistema. Y, por su parte, Ionescu y De Madariaga<sup>73</sup> trataron de sistematizar, con cierta perspectiva histórica, el desarrollo de la oposición como institución política<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> SARTORI, G.: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis, I*, Cambridge, 1976, p.134 yss.

<sup>71</sup> DAHL, R. “Patterns of Opposition”, en *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press, 1966, pp.341.

<sup>72</sup> GRAHAM, G.: “Consenso e opposizione: una tipologia”, *Rivista Italiana di Scienze Politiche*, 1971, p.92 y ss.

<sup>73</sup> En la que la idea de oposición trasciende, como debe ser, la esfera constitucional. IONESCU, G. y DE MADARIAGA I.: *Opposition. Past and Present of a Political Institution*, Londres: Watts, 1968.

<sup>74</sup> De Vergottini explicita cómo “la forma de gobierno de oposición garantizada consiente, pues, excluir con certeza del ámbito de la ambigua categoría de los ordenamientos con separación de poderes a todos aquellos ordenamientos seudodemocráticos (“democracias de fachada”) (...) que aparentemente se asimilan a las formas de gobierno parlamentaria o presidencial, pero que sustancialmente excluyen la garantía de las minorías y la posibilidad de oposición”. DE VERGOTTINI, *ibidem*, p.8.

Entonces se trata no sólo de institucionalizar la oposición, como forma de dar por agotada la aceptación formal del disenso, mediante su inserción normo-constitucional sino más allá, esto es, la de ser considerada como una verdadera función constitucional, cuya existencia y operatividad es indefectible para la correcta dinámica del ordenamiento político-jurídico, ora tratándose de asumir una posición negativa respecto de la mayoría, ora como alternativa<sup>75</sup>.

Sobre las diferentes posiciones que puede asumir la oposición, De Vergottini distingue orientaciones disconformes en relación con la de los órganos del poder constituido, las ubica, al menos, en tres grados diferentes, dependiendo la intensidad de sus divergencias frente a las orientaciones oficiales, el nivel de tolerancia y de tutela de que son objeto, así: la oposición como disenso, la oposición como límite y la oposición como alternativa, conformando en tal medida una secuencia lógica, pero no necesariamente histórico-temporal, a pesar de que en frecuentes eventos las mencionadas posiciones de la oposición se develen en un trazo de tres etapas articuladas *“al paso desde ordenamientos simples caracterizados por una fuerte homogeneidad política y con concentración de poder, a ordenamientos complejos, caracterizados por una heterogeneidad política y con articulación del poder en una variedad de centros de referencia”*.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> DE VERGOTTINI, *ibidem*, p.9.

<sup>76</sup> DE VERGOTTINI, *ibidem*, p.15.



## **1.4. LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES MODERNOS**

### **1.4.1 CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA OPOSICIÓN**

El estudio del derecho constitucional comprende el análisis de las diferentes formas de organización -delimitación- jurídica del poder en sus múltiples variantes, desarrollado hoy a partir de complejas estructuras institucionales que determinan la relación societal, entre: poder-sociedad; ahora bien, para abordar una teoría alrededor de la oposición se requiere a su vez, determinar la dinámica política, manifestada dentro de un ámbito de poder estatal, que se mantiene y detenta como legítimo, a pesar de lo cual, es combatido por actores disidentes, algunos de los cuales pueden compartir la normatividad estructural pero no las políticas desarrolladas por sus operadores -administración-, y siempre bajo la égida del Estado, como institución inquebrantable en su esencia, mas no en la forma de su investidura normativa, gracias a la fuerza coactiva que en determinados momentos se torna material.

Otro asunto, relevante también, radica en los fundamentos que permiten sostener cualquier forma de sistema político 'terminado' o

‘autocrático’, pues sus axiomas pueden originarse, en principio, en los soportes racionales, heredados de la ilustración, convertidos en ideologías plenas, hasta llegar a alimentarse, también, de fuentes religiosas o metafísicas. Lo cual tiene efectos prácticos en la manera como se plasma el ejercicio del poder sobre el tejido social, ya que las formas históricas en que se han manifestado lo constituyen regímenes autoritarios y/o totalitarios, y su elemento coactivo, connatural al sistema jurídico-político, permite mantener una “total” integración social, marginando con ello las posibilidades reales del disenso, contestación, así como de la resistencia activa.

Lo anterior no quiere decir que las disidencias desaparezcan, por el contrario, han adquirido otras maneras de presentarse, fortalecidas gracias al surgimiento de corrientes e ideologías libertarias - antitotalitarias<sup>77</sup>, las cuales devinieron, ulteriormente, en la búsqueda de elementos para la autolegitimación de los regímenes sin importar su configuración. Así pues, lo inferible de esta dinámica política radica en que toda forma de poder absoluta genera o promueve sus propias maneras de oposición, conllevando, a la larga, la búsqueda de mejores espacios de manifestación del disenso.

---

<sup>77</sup> MANNHEIN, K.: *Ideología y utopía*,. Madrid: Aguilar, 1973.

La disidencia ha sido, mas o menos, la constante histórica en occidente, la cual al institucionalizarse ha contribuido a enriquecer el discurso constitucional, desde los tiempos de las revoluciones burguesas hasta la época contemporánea, permitiendo diversas lecturas, tanto en el plano del análisis político como en el jurídico, en el cual podemos observar toda una gama de formas de oposición, trátase de inconstitucionales o constitucionales, siendo en el régimen parlamentario donde ha alcanzado la mayor depuración en su organicidad y desarrollo, mientras en el sistema presidencialista su lectura ofrece un comportamiento atípico, el cual obedece a la dinámica misma del sistema político y de la realidad societal específica en que se inscribe.

La incorporación de la función de oposición política a la moderna teoría de la constitución, tuvo lugar en el parlamentarismo contemporáneo, producto de los particulares desarrollos histórico-políticos. Lo cual ha sido muy lento, pues sólo a partir de la última posguerra se han venido consagrando en los textos constitucionales mecanismos de integración y consenso, tendentes a tratar y abocar la problemática genérica del conflicto político. Autores como Simmel, Dahrendorf, Merton y Coser<sup>78</sup>, van a concebir los elementos teóricos mínimos para acoplar el asunto de la oposición

---

<sup>78</sup> La obra de Coser, la Teoría del Conflicto, constituye una reciente incorporación a la sociología de la sociedad industrial. Sustentada, a su vez, por otros estudios: COSER, L.: *Las funciones del conflicto social*, México: FCE, 1961; LIPSET.: *Political man*, New York: Garden Pub, 1957; y DAHRENDORF .: *Sociedad y libertad*, 1966.

con el de la teoría de todo tipo de poder, pasando de esta manera a ser concebida -la oposición-, como un elemento integrante, hasta ese momento espurio, pero necesario, para una comprensión holística del poder.

Ahora bien, su institucionalización normativa va a ser obra del protagonismo surtido por los partidos políticos, pues como operadores políticos, reflejo de la pluralidad de actores sociales, componen la dinámica política, en la que por enfrentarse forjarían la reglamentación de la oposición, así como del resto del corpus legislativo dirigido a regular el juego político; así mismo, como se dijo, del conflicto político interno entre partidos, ya sea como gobierno o como minorías<sup>79</sup>, coadyuvando a edificar un esquema fundamental para el ejercicio de la democracia moderna.

---

<sup>79</sup> ASENSI SABATER la designa a un grupo o colectivo numérico y relacional cultural, dentro de un contexto en el que se encuentran en una relación socio-política e histórica desequilibrada, en la que se distinguen dos grandes tipos de minorías: políticas y sociales, centrando su estudio en los discursos constitucionales contemporáneos que garantizan su integración política sin exclusiones. ASENSI SABATER, J.: Curso de Doctorado en "Gobernabilidad, Derechos Fundamentales y Construcción Europea", Universidad de Alicante, Alicante, 2000, (conferencias). Por otra parte, las minorías varían según tamaños y características (nacionales, raciales, religiosas o lingüísticas), sus objetivos varían (aculturación, integración o separación), y según sus obstáculos. Así, su protección dependerá de varias circunstancias. A su vez, las minorías numéricas y sociológicas pueden coincidir, pero no siempre, por ejemplo los negros en Sudáfrica siendo mayoría fueron sometidos durante años por el régimen del *apartheid*. La democracia, a pesar de su principio "una persona un voto" bastaría, pero la realidad socio-política lo ha desvirtuado, "incluso en la más liberal de las democracias, la mayoría no ejerce el poder. Lo delega en una minoría. La sociedad liberal es, por la fuerza de las cosas, una sociedad de dirección minoritaria"(MAULNIER, T.: Voz "minoría", *Diccionario de la terminología política contemporánea*, Madrid: Rialp, 1977, pp.335); a su vez, en cuanto a su tipología Existen muchas configuraciones de minorías, entre otras: la determinada por voluntad propia (Laponte, 1960), o pluralistas (Wirth, 1945), como aquellas que aceptan su condición para sobrevivir, siendo distintos; por la fuerza (Laponte, 1960), se les impide la asimilación por el grupo dominante; secesionistas (Wirth, 1945), los cuales desean separarse; militantes, en ésta pretenden convertir al grupo dominante en minoría; por su parte Schermerhorn -1970-, clasifica



El carácter de la oposición, en cada espacio societal, deviene del papel que en la específica forma de gobierno desarrolla la actuación de la minoría en el legislativo, como ha ocurrido en los sistemas parlamentarios, pues el poder formalizado no origina la oposición por diálogo recíproco con las minorías, sino deviene de la dinámica misma de la solución surgida para tratar el conflicto político, teniendo como coordenadas los postulados democráticos. Lo cual no agota, desde luego, el fundamento o raíz de determinada oposición política<sup>80</sup>, en el sentido de analizar la posición de la minoría-oposición en un sistema parlamentario, o presidencialista como es el que nos interesa.

#### 1.4.2 PARTIDOS POLÍTICOS Y OPOSICIÓN

El constitucionalismo moderno, a partir de la segunda posguerra, ha tenido como fuerte propósito la institucionalización de los partidos

---

cuatro tipos cuando coteja las actitudes de la minoría y del grupo dominante, las cuales pueden ser centrípetas o centrífugas, mientras que Laponte -1984-, diferencia 16 tipos de minoría al relacionar las actitudes de dominantes y dominados, según sea el deseo o no de asimilación o rechazo. BOGDANOR, V.: Voz "minorías", *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Madrid: Alianza, 1987, pp.805.

<sup>80</sup> López Aguilar señala que "...la relación de poder, como una forma específica de relación, como una forma específica de relación social, se encuentra inevitablemente asociada a una contrapartida relacional-dialéctica: la oposición/expresión de una actitud negadora de autorreproducción (sea inercial o volitiva) de la vocación, dirección o ejercicio del poder. La búsqueda de una esfera de autorrealización y la persecución de una intervención activa en el núcleo decisorio de los procesos políticos, van a ser, en consecuencia, vectores definitorios de la acción de la oposición, así como las principales claves explicativas de la función de oposición en régimen democrático". LÓPEZ AGUILAR, op.cit., p.42.

políticos, dado el innegable protagonismo de éstos, hasta el extremo de erigirse en verdaderas fórmulas dinamizadoras y organizativas de la participación política, como canales de expresión y vehiculación de todo tipo de conflictos. A tal punto que el Estado moderno es asimilado a un Estado de partidos (partitocracia), y el Parlamento o Asamblea moderna se estructura en grupos, según sea la dinámica política que los partidos determinen, de acuerdo, generalmente, con las cuotas de representación existentes.

La ‘constitucionalización’ de los partidos políticos alude, entonces, al proceso iusconstitucional de integración de tales instituciones políticas mediante un marco normativo que establece pautas para la existencia y concurrencia de una red de interacciones entre ellos, bajo un mismo escenario y un régimen electoral, dentro de la forma de gobierno prevalente. Así, el estudio de su dinámica material, en cada Estado, determinará la existencia o no de un ‘sistema de partidos consolidado’.

López Aguilar<sup>81</sup> presenta cuatro modelos de configuración de la oposición en su relación con el comportamiento de los partidos, que pretenden proyección institucional, ya sea como mayoría o minoría. Veámoslos:

---

<sup>81</sup>LÓPEZ AGUILAR, *ibidem.*, pp.230-253.

1. Modelos de oposición de acuerdo con el criterio cuántico de partidos protagonistas. Deviene de referenciar la clásica tipología de Duverger<sup>82</sup>, centrada en la distinción entre ‘bipartidismo’, así como la elaborada por Sartori<sup>83</sup>, de la cual resalta su análisis distintivo de los regímenes que operan mediante dos o tres partidos -modelos bipartidistas más o menos perfectos-, de los que operan sobre bases plurales -pluralistas ‘moderados’ y/o ‘atemperados’ vs. Casos ‘extremos’ o ‘multipolarizados’, hasta la atomización-.

*“La censura que permite interpretar correctamente entre estos tipos ideales radicaría en el carácter más o menos centrípeto de la concurrencia interpartítica en los denominados “pluralismos moderados” (apoyados en consensos sociológicos de base, aun cuando no asimilables a la mítica quiet politics tan a menudo predicada de las democracias de raíz anglosajona), así como el carácter más o menos centrífugo, con tendencia a distanciar los respectivos espacios políticos en competencia por el voto, en los denominados pluralismos “polarizados”, una de cuyas manifestaciones sólitas es también el incremento del número de partidos con presencia en el Aula parlamentaria”.*<sup>84</sup>

Igualmente el citado autor estima, como consecuencias colegibles de una modelización, soportada en los subyacentes sistemas de partidos, dentro del parlamentario en bipartidismos -perfecto o imperfectos-, que requieren el apoyo de una *tercera* fuerza o partido bisagra, coadyuvan notoriamente a la consolidación de un orden

---

<sup>82</sup> Vid. DUVERGER, M.: *Los partidos políticos*, México: FCE, 1983.

<sup>83</sup> Vid. SARTORI, G.: *Partidos y Sistemas de Partido*, Madrid: Alianza, 1987.

<sup>84</sup> LÓPEZ AGUILAR, *ibidem.*, p.231.

constitucional y al logro de coaliciones estables, firmes y duraderas. En cuanto al pluralismo ‘atemperado’, por el hecho de permitir coaliciones alternantes de gobierno, posibilita la neutralización o marginación de la oposición anticonstitucional. Mientras que, el modelo ‘multipolarizado’ de pluralismo tiende a tolerar grados de oposición elevada, conllevando a cierta ‘inestabilidad’ y debilidad gubernamental.

2. Modelos de oposición de acuerdo con la dinamicidad del régimen democrático, al posibilitar o no, una real alternativa en el gobierno. Teniendo como premisa la observación hecha por De Vergottini<sup>85</sup>, al precisar que el conocimiento de la evolución de un orden constitucional no es nunca dependiente tanto de la cantidad de partidos protagónicos cuanto de la habilidad del sistema constitucional para originar y promover una dinámica proclive a la alternancia de gobierno dentro de cierto periodo histórico. Considera que dicho proceso se viabiliza al estar configurados dos ‘polos’, en los que se integran y articulan los partidos existentes para la definición de posiciones deseables y posibles.

Por ello, en los ‘sistemas bipolares’<sup>86</sup> -parangonables en ciertos aspectos con los bipartidistas, pero no idénticos-, se propende por

---

<sup>85</sup> DE VERGOTTINI, G.: “La forma de gobierno de oposición garantizada”, en *Revista de Estudios Políticos*, Nº 9, 1979, pp.6-29

<sup>86</sup> La alternancia en el gobierno por parte de la oposición y la mayoría, la podemos verificar con mayor posibilidad atendiendo el modelo ‘bipolar’, el cual no quiere decir que exista únicamente

fortalecer un segundo polo, como oposición activa enfrente a la existente Mayoría/Gobierno, capaz de proyectarse con vocación de mayoría. Mantiene cierto acercamiento con el ‘bipartidismo imperfecto’, el cual posibilita que una ‘tercera fuerza’ pivotante consiga estructurar otra coalición mayoritaria. Por su parte, en el ‘esquema pluripartidista’ es posible obtener una dinámica flexible de coaliciones centrípetas, alternantes pese a las demarcaciones ideológicas existentes.

Ahora bien, si no se permitiera alguna posibilidad de alternancia en el Gobierno, la oposición, al no poder trascender dentro del sistema, optaría por los espacios de acción extraconstitucional o, a su vez, antisistémica. Lo que conllevaría al abandono de una lectura ‘responsable’ de la actividad política oposicional, hacia otras de difícil definición democrática, las cuales tendrían calificativos de

---

un bipartidismo, pues de un lado se trata que las colectividades políticas existentes acepten de manera leal los principios constitucionales y los procedimientos para armar bloques con una homogeneidad que les permita cierta identificación y compactación; y de otro lado, la constitución de dos polos, protagonistas y afianzadores de la dinámica política, basada en el esquema gobierno-oposición, en lugar de tener como referencia el número de partidos existentes. En tal sentido es en el modelo bipolar en el que tanto sistemas bipartidistas como pluripartidistas –configurados en dos coaliciones o bloques-, pueden con mayor estabilidad gobernar bajo el esquema de alternancia en el poder. De Vergottini sugiere que el esquema bipolar sólo resulta funcional en aquellos ordenamientos de oposición garantizada y, en algunos casos, en periodos limitados, pues se ha de considerar también como otra variable a tener el comportamiento de la oposición en ese modelo. Para lo cual nos presenta dos hipótesis: la primera de dispersión de la oposición que remitiría a un esquema multipolar y, la segunda, la concentración de la oposición en una gran coalición, marginadora de la oposición. Lo cual, si bien es cierto que las anteriores hipótesis son viables, consideramos que su configuración no desvirtúa el modelo sino por el contrario cuestiona el protagonismo de las agencias políticas de lograr escenarios de gobernabilidad con oposición garantizada. DE VERGOTTINI, op.cit., pp.28-29

obstruccionismo o sedición. Dentro de esta perspectiva, presenta el precitado tratadista dos modelos, consecuentes con esta forma de oposición no institucional, ellos son:

a) Modelo multipolar. Muy asociado con un *pluripartidismo extremo o atomizado*, en el que la concurrencia centrífuga y la polarización del enfrentamiento electoral bloquean toda posibilidad de crear bloques mayoritarios, mediante coaliciones estables y mas o menos regulares.

b) Modelo unipolar. Relacionado también con el pluripartidismo, en el que únicamente una integración mayoritaria relativa o una formación de “minoría mayoritaria” detenta el protagonismo en el proceso político-constitucional durante transcurso de cierto tipo, configurándose, en consecuencia, como polo político hegemónico dentro del sistema.

3. Modelo de oposición de acuerdo con el grado de registro de la confrontación Mayoría/Oposición en la dinámica política del régimen parlamentario.

En tal sentido, el ejercicio de la oposición requiere de partidos fuertes<sup>87</sup>, disciplinados y muy bien organizados, los cuales deben ser

---

<sup>87</sup> “Si los partidos tienen que producir gobiernos y apoyarlos en el cumplimiento de su programa político, una cierta unidad y disciplina son necesarias. La idea de que el ejecutivo tiene que convencer a cada miembro del Congreso para obtener su voto con el fin de aprobar una legislación básica parece una pérdida de tiempo y contribuye a explicar la importancia del patronazgo, el clientelismo e incluso la corrupción de la política en algunos países. El faccionalismo dentro del partido hace el gobierno muy difícil en algunas democracias” . LINZ,

genuinas fuentes de representación social, con identidades políticas definidas. Al existir oposición política en un régimen político, por antonomasia, se fortalecerían los partidos ya que los compele a precisar su diferenciación programática aunada a la disciplina partidaria. Asimismo, para que prospere y se desarrolle la oposición en un sistema democrático es imprescindible que aquella tenga instrumentos o mecanismos en el sistema electoral para ganarse al electorado, por ello deben tener garantizadas las libertades electorales, de información y de publicidad.

El escenario político, propio o natural, en el cual dirimen los conflictos es la institución legislativa<sup>88</sup>. Allí, en el Parlamento o Congreso, la oposición deberá tener herramientas de acción, enmarcadas dentro de una normatividad que fije las reglas claras. La ausencia de este ámbito de discusión origina salidas desinstitucionalizadas, que por lo general conllevan a hechos lamentables. Las garantías legales a la oposición deberán provenir

---

J.: "Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias", en Del AGUILA, R, et al.: *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza, 1998, p.242.

<sup>88</sup> Ello a pesar de la tendencia actual de que junto a éstas prácticas propiamente políticas, se empleen como arena política otras instancias -también institucionales- como el aparato judicial, tercero no implicado directamente en el conflicto político, para fortalecer la crítica al adversario y/o para ocultar la responsabilidad política tras el secreto sumarial, en un fenómeno que ha venido denominándose la judicialización de la política y/o politización de la justicia. Sobre el particular existe abundante bibliografía. CF. ASENSI SABATER, J.: "La explosión judicialista y la orientación democrática de la política", en *La democracia post-liberal*, TEZANOS, J.F.(ed.), Sistema, madrid, 1996, pp.185-235; LÓPEZ GUERRA, L.: "Democracia y división de poder", en *La democracia post-liberal*, cit., pp.237-255; GARCÍA MORILLO, J.: "Desparlamentarización, judicialización y criminalización de la política", en *La democracia post-liberal*, cit., pp.257-289; y LÓPEZ AGUILAR, J.F.: "¿Hacen política los jueces?", en *Claves para la Razón Práctica*, n° 96, oct.1999.

desde el plano constitucional, para que la normatividad plasme y defina un sistema electoral abierto, la representación parlamentaria responsable, la alternabilidad entre partidos, el veto a los gobernantes, el acceso y divulgación de la información oficial y de réplica, entre otras posibilidades.

De tal manera, si existe el esquema de juego entre el gobierno y la oposición, existirán unos parámetros tanto para el gobierno como para la oposición y, también, unos deberes de la oposición, lo cual redundará con la asunción responsable del quehacer político por parte de todas las fuerzas políticas, lo que conllevaría a un desarrollo probable de oposición civilizada y dentro de los cauces institucionales; así con un sistema legal y democrático de oposición se garantizaría el respeto a los partidos minoritarios, los cuales a su vez, al operar en el sistema, coadyuvarían a deslegitimar la oposición desinstitucionalizada. De lo contrario, la oposición se desarrollaría de forma exacerbada y abocada hacia las vías informales y violentas.

La regeneración del sistema ha de pasar por una seria renovación tanto de los propios actores políticos como también de su dimensión organizativa, transformaciones originadas en la misma reconfiguración de los partidos políticos, de un lado; de otro, quizás lo más importante, llevar a cabo serias reformas institucionales, las



cuales garantizarían, en primer lugar, la posibilidad de la alternancia en el gobierno, lo cual supone el relevante papel y responsabilidad que adquiere la oposición al tener tales probabilidades; en segundo lugar, dicha transición induce a una transformación en la forma de hacer política, percibida como un cambio en las culturas que fundamentan el juego democrático. Sus variaciones atenderían reformas de los marcos institucionales dentro de los cuales se producen las acciones y relaciones entre actores y operadores políticos.

#### 1.4.3 DESBORDAMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD PARTIDISTA

Aquí nos interesa registrar los patrones o ‘modelos de estudio’ para la determinación y comprensión del comportamiento político material de la oposición, y pese a que López Aguilar los utiliza para recabar en los fundamentos socio-estructurales afines a los distintos regímenes parlamentarios, éstos nos son útiles para enfocarlos teóricamente en los presidencialistas.

De esta manera, el autor parte del presupuesto de entender que ni los partidos políticos, ni el entramado de interacciones por el que se comunican institucionalmente dentro del sistema, agotan toda la problemática de la pluralidad existente en la sociedad, asimismo el

pensar que constituirían el eje conductor, a pesar de la sobrada capacidad de representación de intereses que detentan. Por ello, aboga acudir a las herramientas suministradas por las escuelas empírico-descriptivas, en particular los aportes de Dalh,<sup>89</sup> quien sostiene que solamente el carácter presente de la oposición política, desde su origen, desarrollo y las maneras de manifestación mediata, se halla definido de forma acumulativa y complementaria por los elementos siguientes:

- a. La configuración jurídica del orden constitucional.
- b. La configuración jurídica del subsistema electoral en particular (en torno a las reglas, fórmulas y técnicas procedimentales que integrarían la red de instituciones, necesarias para el proceso democrático).
- c. Las directrices de cultura cívica connaturales al modelo de legitimación consensual-valorativa.
- d. La eventual pluralidad de subculturas grupales al interior del sistema.
- e. La eventual pluralidad de posicionamientos -articulados de manera subgrupal, por segmentos, regional...-, en relación con la interpretación del sentido del proceso democrático y, su consiguiente, 'desarrollo' constitucional posible.

---

<sup>89</sup> DALH, R.: *Regimes and Oppositions*, New Haven: Yale University Press, 1973; a su vez en: "Oppositions of Oppositions" (*Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press, 1966, Chapter II).

f. La estructura sociológica y económica del régimen, como elemento fundamental para una comprensión global de su funcionamiento.

Así pues, por medio de la combinación de tales variables situadas sobre las respectivas coordenadas históricas resultan los tipos o modelos de relaciones dinámicas entre Gobierno y Oposición, tanto dentro de la Asamblea o Parlamento como externas a éstas. Citando nuevamente a Dalh<sup>90</sup>, y ubicando la oposición en sede parlamentaria, se deberá articular teniendo en cuenta un segundo panorama de factores condicionantes, veámoslos<sup>91</sup> :

1) El nivel de ‘concentración intraorganizacional’, en cuanto a la capacidad de decisión y dirección, eventual, en cabeza de cada una de las fuerzas competitivas del régimen<sup>92</sup>. Veamos en términos generales cómo opera esta variable en los sistemas de partido:

a. Sistema bipartidista. Si existe alto grado de concentración interna en cada partido., v.g., Inglaterra, allí la oposición se centra alrededor del *Shadow Cabinet*. Mientras que en régimen presidencialista de

---

<sup>90</sup> DALH, R.: “Patterns of Opposition”, en *Empiric & Democratic Theory*, Neubauer & (Chapter 7).

<sup>91</sup> LÓPEZ AGUILAR, op.cit., p.248.

<sup>92</sup> Así, el grado de ‘concentración interna’ a que se hará referencia deberá entenderse como la posibilidad que tienen las cúpulas partidistas, ubicadas normalmente dentro del eje directivo del grupo parlamentario, en el sentido de controlar políticamente la integración volitiva y la determinación puntual del voto de sus cuadros de representación en las respectivas Cámaras.

tipo bipartidista, con reducido grado de concentración interna, ello no ocurre, v.g., USA.

b. Sistema bipolar con bajo nivel de concentración interna, v.g., Francia.

c. Sistema pluripartidista con alto grado de concentración interna, v.g., Suecia y España, donde un partido principal detenta el espacio político de la Mayoría de Gobierno y, a su vez, una minoría plural trata de aglutinarse en el papel de la Oposición, aunque no siempre de forma exitosa, por múltiples variables.

d. Sistema multipolar con poco grado de concentración interna, v.g., Italia y Bélgica.

2) El grado de competitividad producido al momento de encuentro e integración de los partidos, no sólo en época electoral, sino, a su vez, dentro de las instituciones estatales, iniciando por la misma sede asamblearia o parlamentaria, en la cual sucede el grueso de confrontación real, así como los efectos relacionados con el ejercicio de la función de control.

3) La sede real de la interacción y encuentro de los partidos, donde se producen efectivamente las negociaciones, transacciones y confrontaciones deseables. Estos espacios serían:

a. Instancias parlamentarias, sobre la base de compromisos programáticos previos, “pactos de legislatura”; los cuales

producirían inevitables efectos sobre la función de oposición, según sea la extensión o intensidad de lo pactado.

b. Instancias parlamentarias, con ausencia de compromisos compartidos. La oposición se ejerce de acuerdo con las técnicas y métodos fijados en el derecho positivo y, también, según sea la específica correlación de fuerzas existentes, siguiendo la lógica del sistema.

c. Instancias extraparlamentarias, constituida por un amplio espectro de instituciones políticas, sociales y jurídicas, externas al parlamento, pero relacionadas a través de sus actividades con otras estatales o, de forma simple, por medio del contacto natural entre los partidos y la opinión ciudadana.

4) El grado de discernibilidad o diferencialidad entre cada una de las diversas agencias representativas, en el sentido de constituir opciones políticas distinguibles de manera clara por parte de la opinión, con miras a ser percibidas como una real opción de gobierno de entre las concurrentes, con base tanto en sus referentes ideológicos como en su capacidad y modo de reaccionar frente a las vicisitudes sobrevinientes.

5) Los objetivos políticos sobre los que recae el accionar de la oposición, es decir, su norte programático. El cual nos permite el entendimiento de tres categorías diferentes:

- a. La oposición de gobierno, no estructural, 'leal', enfocada a corto plazo.
- b. La oposición semiestructural, dirigida a plantear reformas y cambios dentro del sistema.
- c. La oposición estructural, 'radical', de principio o extrasistémica.

6) La valoración de los elementos tácticos u operativos, componentes de la estrategia seguida para la materialización de los fines programáticos, incluidas las etapas previstas en la búsqueda del gobierno. Como "estrategias" para la actividad oposicional plantea una serie de tácticas, las cuales, de manera breve, constituyen:

- a. Táctica electoralista. Encaminada al ensanchamiento de la base de apoyos electorales, con miras a afianzar su proyecto político a corto plazo.
- b. Táctica también electoralista, pero con plena conciencia de la imposibilidad de lograr a corto plazo, el gobierno. Debilitándose, en consecuencia, las expectativas de recambio dentro del sistema, como tampoco llega a concentrarse el derrotero político de la oposición en relación con asuntos destacados del proceso político.
- c. Táctica encaminada a fortalecer el propio estatus oposicional, desde la posición de interlocutor no sólo válido -esto es-, habilitado políticamente, sino a su vez necesario para la activación progresiva de las potencialidades del sistema democrático.

d. Táctica encaminada a fortalecer y ampliar los apoyos de la oposición en sede extraparlamentaria. Busca ampliar su cobertura en la opinión pública.

e. Táctica encaminada a la obtención o a la reproducción de un máximo consenso. Pretende mantener o revalidar el sistema o coyuntura presente, dada la precaria situación en que se encuentra la oposición, por ello se concentra a mantener los esquemas de operaciones del sistema.

f. Táctica dirigida a destruir el modelo. Busca dismantelar las estructuras de Estado, utilizando para ello elementos y técnicas dadas por el mismo sistema.

#### 1.4.4 EN LOS SISTEMAS AUTOCRÁTICOS Y MULTIPARTIDISTAS

La comprensión del poder, en cuanto su dinámica, a partir de su identificación como derivación de un mandato ‘divino’ en cabeza de una autoridad, constituye una abstracción netamente intelectual, no siéndolo, en cambio, su explicación inserta en la estructura jurídica moderna, materializada en la potencial fuerza física de la coacción del Derecho, la cual daría pie al principio de que solo el Estado como institución y estructura política, se encuentra legitimado para usar la fuerza, supeditada, desde luego, al servicio y garantía del

derecho. Así, de esta manera, y teniendo los referentes históricos, se entiende la teoría de la dominación legítima, cuyo advenimiento se inició con el absolutismo moderno, el cual erigió el sistema político autocrático basado en el principio de una minoría calificada que llega al poder y por “derecho propio” lo organiza normativamente, teniendo en cuenta los siguientes presupuestos:

- 1.La desigualdad humana. La cual explica la existencia de minorías dotadas (medios, carisma, inteligencia), para ejercer la autoridad, y sin que exista posibilidad de movilidad social.
- 2.La idea de poder como derivación de un valor trascendente, inalcanzable a la voluntad de la sociedad.
- 3.Una organización rígida y estática del poder, con la correspondiente concentración de su ejercicio.
- 4.El consenso político como meta, el cual conlleva, por los procedimientos utilizados, a la marginación de la oposición política.

De esa manera, la caracterización del autocratismo moderno se vio “enriquecido” gracias a “nuevos” axiomas ideológicos incorporados por las corrientes ‘totalitarias’, cuyo paradigma autoritario<sup>93</sup>, afianzó los siguientes rasgos: el monopolio del poder (al eliminar los

---

<sup>93</sup> En los regímenes autoritarios –autocráticos- al desvirtuarse el sentido de la representación política, basado “en la total identificación ideológica, llevan a la marginación y proscripción de la oposición que se torna invisible, conspirativa, revolucionaria, ideológica y hasta facciosa en el seno mismo del gobierno”. MELO, A.: *Compendio de Ciencia Política*, Buenos Aires: Eudeba, p.247



controles externos), el logro de consensos fáciles e inmediatos (debido al manejo de un discurso oficial beligerante y reductor de posiciones contrarias), y la afirmación del orden. No obstante se presenta 'generoso' frente a determinados niveles de oposición interior, pero definitivamente compatibles con el sistema, que le prestan un, virtualmente, servicio democrático.

Sobre los regímenes autoritarios existen numerosos trabajos<sup>94</sup>, los cuales, siendo empírico-descriptivos, han tenido como ejes de análisis los siguientes: el primero, estudiar las 'autocracias modernas' a partir de la distinción de sus dos variantes -autoritarias y totalitarias-, y, el segundo, examinar las respuestas a las crisis y caídas de los autoritarismos, así mismo de su transformación al pluralismo democrático, el cual se halla fuertemente vinculado con el papel de las fuerzas de oposición, como enzimas catalizadoras del sistema político.

Resulta interesante detenernos a observar el protagonismo o efectos de la acción de la oposición, dentro de este sistema, en pro de la apertura de espacios participativos. Destacándose en ello el rol de ciertos operadores políticos, organizados colectivamente en cuerpos políticos, a menudo clandestinos, los cuales produjeron teorías y prácticas alternativas, minando las formas de control de corte

---

<sup>94</sup> Entre otros cabe resaltar el de MORODO, R.: *La Transición Política*, Madrid: Tecnos, 1984, p.43.

autoritario. Lo anterior se comprueba al examinarse al historia del constitucionalismo de la posguerra de Europa, pues ya, y en relación con los desarrollos del socialismo devenido en formas autoritarias, las investigaciones demuestran cómo de manera paralela se dieron similares formas opositoras en contra de un poder cimentado sobre la base de un partido único, con vocación hegemónica.

Los trabajos de Skilling<sup>95</sup> y Schapiro<sup>96</sup> sobre el comportamiento político en los regímenes de influencia soviética en Europa Central y del Este, resaltan la relevancia y protagonismo del conjunto de fuerzas en contra de tales sistemas, las que sin tener una vinculación directa con el partido único desplegaron actividades en contra del mismo, corroborando la existencia de un pluralismo 'real', desvirtuando con ello la imagen monolítica presentada por dichos regímenes. Tales resistencias no pudieron ser borradas o desconocidas en términos absolutos, pues éstas se filtraron o se configuraron en asociaciones sindicales, grupos de interés al interior de las administraciones o de los círculos sectoriales o regionales, así como en otras formas de agentes o colectivos críticos, originando - todos-, una amalgama de voces no institucionales de oposición meridianamente posible, lo cual sería mas o menos homologable al papel de la "opinión pública" dentro de los sistemas demo-liberales.

---

<sup>95</sup> SKILLING, G.: *The Governments of Communist Eastern Europe*, New York, 1966

<sup>96</sup> SCHAPIRO, L.: "One party State : opposition and dissent in the Communis States", en *Gov.&Opp.*, No.4, 1967.

De otra parte, y frente a los sistemas autoritarios, se presentan, a su vez, toda una gama de variantes de resistencia política desplegada por fuerzas, que pese a no poseer una naturaleza política -de manera explícita-, como las universidades, los grupos de presión, las iglesias, fundaciones, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, crearían toda una serie de posibilidades o espacios de manifestación de crítica al sistema, las cuales conllevarían a variar la actitud ciudadana, buscando, en el mejor de los casos, elevar el nivel de cultura política.

Ahora bien, para pretender una visión holística de la oposición en estos regímenes, se requiere superar la perspectiva teórica de estudio, así como sobrepasar el examen de la oposición expresada, de las vías institucionales como las descritas, al análisis de los procesos de resistencia no institucionalizados, de los cuales existe evidencia de que se produjeron en las llamadas ‘democracias populares’.

El sistema multipartidista funciona regularmente por las coaliciones; los partidos de oposición sólo podrían asumir funciones de gobierno si sus enfoques convergen con los de la coalición. Así, regularmente, los partidos de oposición sin perspectivas de formar o

coalicionar con un gobierno se desviarían hacia posiciones fundamentalistas.

En sistemas federales el gobierno y la oposición se superponen, ya que al nivel nacional el partido gobernante puede estar en la oposición en distintas regiones o, por el contrario, los partidos políticos de la oposición en el parlamento pueden controlar una de las cámaras. En el proceso legislativo puede incorporarse la participación de la oposición, ésta se enfrentaría públicamente al gobierno, presentando sus objeciones y proposiciones, logrando incluso la incorporación de los objetivos políticos.

La oposición como co-gobierno trae como consecuencia el fomento de políticas centristas, pues de un lado reduce el pluralismo y fomenta la continuidad política de un gobierno y, de otro, a su vez, restringe la articulación de alternativas políticas. La oposición extraparlamentaria cuestiona la legitimidad del parlamento y su capacidad de producir cambios en el sistema, por ello aspira o pretende transformarlo. Esta oposición articula asuntos políticos omitidos por la oposición parlamentaria, siendo por lo tanto catalizadores de la renovación política tanto en el ámbito parlamentario como de partido.



#### 1.4.5 EN LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS

En los sistemas democráticos, fieles a los principios del racionalismo iusnaturalista burgués, se mantiene la concepción 'inmanente' del poder, en el que, a diferencia de los regímenes autocráticos, la relación de poder corresponde con la estructura interna de la sociedad en la cual se desenvuelve. Así, pues, su filosofía se puede sintetizar siguiendo los siguientes principios: todo individuo humano es titular de una serie de libertades - correspondiente a un nivel de desarrollo político, económico, socio-cultural e ideológico-; el poder, constituido, siendo resultado de una relación racional de corte antropocéntrica, expresión de la voluntad política en el Estado como forma histórica de organización del poder; la relación societal (sociedad-estado), exige claras directrices de limitación del poder político, por ello el sistema está dispuesto a mantener y permitir toda una serie de elementos de control; la insurgencia, por su parte, gozaría de un imbricado entramado de posibilidades de manifestación, sustentados por el axioma iuspolítico de la libertad.

De tal manera el ejercicio del poder, atribuido al gobierno, dimana de la resultante objetiva de un proceso dialogal-racional, determinada por el principio o 'regla de la mayoría'. El criterio de la mayoría simple como fórmula para la toma de decisiones no es

desechable o ilegítimo, solo que debe ir acompañado por otros elementos institucionales que permitan establecer la igualdad de oportunidades de los actores políticos, pues la democracia obedece a la regla de la mayoría, pero ésta no garantiza siempre la razón, pues ella no aparece como una realidad evidente en sí misma, por el simple hecho de provenir de un ejercicio sumatorio; este criterio de agrupación numérica está supeditada a la regla de la mayoría que la hace viable dentro del Parlamento, en una lógica deliberativa no tan clara para el colectivo representado, además, se pueden presentar asuntos no disponibles, v.g., los derechos fundamentales.

De tal manera, el proceso decisional se produce, caldeado en un espacio de discusión y evaluación de propuestas, cuando se decanta el sesgo mayoritario, en el cual se da por sentado la atención a la oposición devenida en minoría<sup>97</sup>, y, a su vez, como pieza fundamental para la legitimación del sistema, lo que junto con el precitado principio de la mayoría, constituyen la mejor garantía tanto para la reproducción pacífica del esquema de poder, dentro del proyecto de democracia autofundante, como el pretendido por la democracia liberal.

---

<sup>97</sup> Para Sartori lo que interesa en el ámbito constitucional son las minorías y no las mayorías, pues en “este contexto el problema que surge es el del derecho que deben tener las minorías a oponerse, el derecho de oposición. La expresión ‘gobierno de mayoría y derechos de la minoría’ adquiere aquí su significado más preciso y una singular importancia”. SARTORI, G.: *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1997, p.170.

En ese sentido la fase 'liberal' que desarrolló el rol de la oposición afianzó el modelo democrático, dada la dinámica intrasistémica que permitió incorporar variantes de fuerzas opositoras formalmente organizadas y tipificadas principalmente en partidos políticos, caracterizando con ello como plural la naturaleza de dicho sistema político, el cual se tornó más comprensible al diseminarse el voto activo y pasivo como un derecho de todo ciudadano. De esta forma, las fuerzas de oposición política adquirieron el estatus de enzimas promocionales de un desarrollo institucional del modelo democrático, el cual ha tenido, como ya se anotó, más maduración iuspolítica en los sistemas parlamentarios que en los presidencialistas, pues, ha sido la 'asamblea legislativa' o 'parlamento' la institución permisiva capaz de instrumentar jurídicamente espacios de discusión pública de lo político, siguiendo los principios demo-liberales de la regla de la mayoría y de la representación.

La universalización tanto del sufragio como de las libertades 'políticas' -de asociación, expresión y participación- constituyeron la panacea de dicha institución colegiada, soporte, a su vez, no sólo del gobierno (obtenido por consenso mayoritario), sino también de su contradictor: la(s) minoría(s) -ya incorporada legal y legítimamente de aquella entidad-; por ello el espacio deliberante se constituyó, por antonomasia, en el titular legítimo del circuito de

realización política, lo cual aclara el alto nivel de desarrollo del fenómeno de la oposición en el sistema parlamentario. La que a pesar de haberse mantenido largo tiempo alejada de una participación real en el poder, entendido éste de manera simple como el eje sobre el cual gravitan las decisiones y atribuido al ejecutivo, logra evolucionar lentamente hasta llegar a permear los ámbitos decisionales, al presionar instrumentos jurídicos que permitieron y facilitaron involucrar elementos disidentes, así mismo, su manifestación desde la institucionalidad.

Ello transformó la manida democracia representativa, que gracias a la reivindicación de la soberanía popular, configuró una democracia mas de corte integracionista y participativa, tonificando por ende la capacidad de respuesta al sistema por parte de la oposición. Pero lo anterior nos lleva a preguntarnos sobre los alcances del poderío de la oposición, esto es, en cuanto a sus límites o fronteras. Dado que es lógico pensar sin tanta o cual 'permisividad' de tales disidencias pone en peligro la supervivencia de dicho régimen democrático. Su explicación nos obliga a pensar en la lógica institucional predeterminadora del juego político, así como del escenario en el cual se manifiestan los disensos, pues si se presentan actitudes de corte radical frente a las decisiones mayoritarias, no pueden ser del todo integradas en dicho proceso democrático, al menos no sin



esquilmar la dinámica interna en que se soportan las garantías de las fuerzas democráticas.

De tal manera la evolución de la oposición, dentro de la ideología demo-liberal, tiene como apoyo inicial dos vectores: el sufragio y la participación con posibilidad en ejercitarse de múltiples formas, pero siempre y cuando estén institucionalizadas. El sufragio fue el instrumento que permitió realizar los postulados demoliberales. En efecto, su proceso tortuoso de universalización conllevó la posibilidad de ejercitar con éxito la función de la oposición dentro del sistema, al liberar la participación a todos los estratos sociales. Lo cual traería, con fuerza, la irrupción de los partidos políticos, tanto de 'masas' como de 'electores'. El ejercicio del voto universal -activo y pasivo-, fue ulteriormente complementado con la incorporación de institutos de democracia directa, tales como el referendo, el plebiscito, la revocatoria del mandato..., tras la reivindicación de la participación popular como fuente primigenia del poder, para ser consecuentes con el ejercicio de la soberanía popular, ya contemplada en los textos constitucionales pero no aplicada.

#### 1.4.5.1 LA VERSIÓN INSTITUCIONAL: EL PLURALISMO, LA PARTICIPACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN

Las fases del constitucionalismo nos muestran el avance, al menos formal, de variedades de oposición permitidas y/o promovidas, lo cual conduciría a pensar que está plenamente articulada en el sistema. Empero, esto debe observarse con reserva, toda vez que el proceso histórico de aceptación y consolidación de los derechos de expresión y sus afines no han tenido solución de continuidad en el objetivo histórico de materializar las libertades frente a formas concretas de poder político ‘unanimista’, abogando, en consecuencia, por postulados libertarios enmarcados en espacios pluralistas, constituyéndose así, como tarea irrenunciable del constitucionalismo, la búsqueda de principios, medios y métodos que permitan dotar a la disidencia de canales de expresión viables al sistema, esto es, no perjudiciales a su estructura.

Lo anterior nos remite a estudiar la dinámica en la toma de decisiones, pues se parte del supuesto de entender que toda decisión política -democrática-, posee un carácter relativo y provisional, dada la génesis de la misma, surgida en un ámbito de debate, como resultado de una negociación sobre una gama de alternativas, estudiadas críticamente, y decantada democráticamente, al contrario de lo que sucedía otrora con decisiones políticas que tenían el

carácter de verdades absolutas o invariables, pues dicha naturaleza se ‘legitimaba’ sólo por su origen, esto es, por el hecho de provenir de una autoridad investida y no por el proceso en la toma de la misma.

Pero la crítica a esta lectura funcional de la oposición comporta una falacia teórica, con fuertes implicaciones prácticas. Así, dada la ampliación de posibilidades emanadas por el auge de ‘apertura participativa’, no es raro entender cómo su instrumentación ha sido desviada o reconvertida al ‘telos’ de un nuevo totalitarismo, en el cual los derechos y libertades públicas –asociación, expresión y participación-, son cortinas de legitimación de la “nueva” estructura del ‘capitalismo desarrollado’, con vocación de integración total.

Pese a la re-irrupción de la soberanía popular, como forma de reivindicar la participación del pueblo en política, no es menos cierto que su ejercicio se sigue desarrollando a través de los cauces de la democracia representativa<sup>98</sup>. Entendida ésta como:

*El “conjunto de reglas, procedimientos e instituciones creadas para permitir la más amplia participación del mayor número posible de ciudadanos, no en los asuntos del Estado, sino en la elección de representantes, los únicos que pueden adoptar decisiones políticas. Este conjunto de reglas incluye aquellas destinadas a garantizar la correcta elección de gobierno. Las elecciones deben ser libres y*

---

<sup>98</sup> En la gran mayoría de los textos constitucionales, a partir de la década del ochenta, se ha venido consagrando su radicación en el pueblo pero prácticamente de manera simbólica, pues sigue prevaleciendo e imperando la democracia representativa. En el capítulo tercero desarrollaremos esta idea.

*justas, el sufragio, universal, debe garantizarse la libertad de conciencia, el derecho a la información, la libertad de expresión, el derecho de todos los adultos a oponerse al gobierno y presentarse a las elecciones a cargos públicos, así como el derecho de asociación.(...) (ésta) democracia tiene otra dimensión. Por ejemplo, existen problemas complejos relacionados con la dimensión interna de la democracia representativa. Se refieren a la conexión existente entre la esfera pública y la privada; entre las posibilidades reales que el ciudadano tiene de participar en la vida política y los obstáculos que, para esta participación, suponen las desigualitarias relaciones de género. También hay que tener en cuenta las relaciones existentes entre la autoridad pública y el poder económico, entre la posibilidad de desarrollo social y económico y las limitaciones a la actuación política que resultan ser estructurales”<sup>99</sup>.*

#### 1.4.5.2 LA VISIÓN EXTRAINSTITUCIONAL

Esta visión crítica pretende desenmascarar el discurso teórico, al develar las posibilidades de articulación efectiva de la oposición sustancial al sistema, al mismo tiempo desmitificar la libre presencia de alternativas concurrentes en la contienda política. En tal sentido, lo que persigue esta perspectiva, es la renovación y concreción de espacios realmente efectivos, a nivel colectivo como individual, para que propuestas alternativas tengan plena realización social, pues es un hecho inocultable la ‘crisis de legitimación’ del Estado

---

<sup>99</sup>HELD, D.: “Democracia y el nuevo orden internacional” en Del AGUILA, R., et al.: *La democracia en sus textos*, Madrid : Alianza, 1998, pp.504-505.

contemporáneo, el que, siguiendo el patrón de las ‘sociedades industriales avanzadas’, afronta un severo cuestionamiento debido a la desintegración socio-cultural, económica y ecológica, entre otras consecuencias. Dichas crisis del Estado social de derecho no ha llevado, desde luego, a su extinción, y menos el concebir a la democracia como espacio privilegiado y posible de expresión de disidencias, pero sí ha contribuido a la “*periferización de las sociedades en que emergió*”<sup>100</sup>, agravada por la globalización de los espacios políticos.

La democracia, en su ejercicio pleno, constituiría un espacio sin límites para la expresión y deliberación<sup>101</sup> de diversas y variadas posibilidades políticas, las cuales entran a competir en igualdad y a ser defendidas por derecho propio de sus postulantes, surgiendo, luego del respectivo debate, una decisión “*trionfadora*”, la que gozaría de total legitimidad, sin que ello pueda impedir la posibilidad de ser debatida y eventualmente renovada por otra.

---

<sup>100</sup> DE CABO MARTÍN, C.: *La crisis del Estado social*, Barcelona: PPU, 1986, pp.10 y ss.

<sup>101</sup> Pese a que el rasgo deliberativo de la democracia no es nada nuevo para este sistema político, como ocurría en la Grecia clásica, W. BAGEHOT (*Phycis and politics*, Colonial Press, N.Y, 1899, pp. 239 y ss.) ya se refería a la necesidad de encontrar un sistema político y un gobierno basado en el debate popular. Empero, es cierto que en la actualidad, la visión deliberativa de la democracia está teniendo un nuevo auge: Vid. v.gr., los trabajos de FISHKIN J.: *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995, pp.55 y ss.; ELSTER, J.: *Deliberative democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998; HABERMAS, J.: *Facticidad y valides. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 1998, pp.363-406;o NINO, C.S.: *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997.

Lo anterior, teóricamente descalificaría toda resistencia por fuera de los cánones normo-institucionales, por considerarse irracionales, dada la ‘bondad’ del sistema democrático. Empero, los reales procesos democráticos distan mucho de sus cauces axiomáticos, pues la primacía tecnócrata de los mismos han hecho “desaparecer” la real esencia conflictual de toda relación política. Las condiciones socio-económicas -incluso culturales-, de desigualdad material, han producido alineaciones masivas, sumado a esto las estrategias de *marketing* político así como la existencia de redes crípticas que coadyuvan a mantener la rígida lógica relacional del poder. Quedando, por ende, el orden constitucional deslegitimado, pues resulta detectable, de manera fácil, ese divorcio entre la teoría ‘institucional democrática’ y la praxis política; asimismo, las acciones represivas contra las fuerzas opositoras al sistema corroborarían, dada su efectividad, el proyecto totalizador del mismo, aun, como se dijo, en desmedro de sus postulados.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Quienes desde diversos ámbitos abordaron el análisis crítico de la sociedad capitalista industrial y post-industrial, fueron los pensadores de la Escuela de Frankfurt. A partir de la lectura del totalitarismo nazi-fascista, inicialmente dieron origen a diversas interpretaciones y reflexiones que develaron las ‘fórmulas’ represivas del sistema democrático avanzado. Al denunciar las ‘ideologías’ de la pseudolibertad, organizadas en diversos y variados escenarios aparentemente democráticos, entre otros, el exhibir un de juego de partidos políticos, los cuales no serían otra cosa que falsas representaciones. Su postura teórica pone en cuestión el positivismo lógico (defendido por otro colectivo: el Círculo de Viena), para lo cual reivindicaron el retorno de la dialéctica. Su pensamiento colectivo fue plasmado en la Teoría Crítica de la Sociedad, la cual fue desarrollada, a su vez, por las obras de sus miembros, tales como : Max Horkheimer, Theodor Adorno, Herbert Marcuse, Erich Fromm, Gyorg Lukacs y Jürgen Habermas, entre otros. Sus trabajos alimentaron diversos movimientos de oposición -contestatarios- al sistema demo-liberal ‘imperialista’, por parte de intelectuales y estudiantes, quienes pusieron en jaque las bases positivistas neokantianas del sistema, lo que en la práctica se tradujo en la germinación de actitudes y comportamientos políticos antiformalistas y



### 1.4.5.3 LA SUPERACIÓN DEL FORMALISMO

Con el auge del liberalismo, tras el declive de los ensayos socialistas, las construcciones teóricas demo-liberales han sido redimensionadas hasta hacerla ver como la única propuesta ideológica válida para la humanidad.<sup>103</sup> Pero si, como hemos señalado previamente, ello es de esa forma, cómo situar los anhelos y pretensiones de hacer valer propuestas democratizadoras al interior de los regímenes que se autodeterminan como tales; dónde ubicar los espacios para las emergentes nuevas formas de disensión contestatarias a las normo-institucionalizadas, pues son aquellas las que develarían las falencias y las asincronías del establecido proceso democrático.

Una de las cuestiones que impiden el desenlace de este tipo de planteamientos, es el de fijar axiomas ideológicos en la acción de la oposición, contrarios a la tendencia estructural del sistema, lo que no impide tratar de observar sus consecuencias en la praxis política, ya que tales posiciones contrarias podrían llegar a convertirse en

---

contraconstitucionalistas. Sobre su obra ver MANSILLA, H.C.: *Introducción a la Teoría Crítica de la Sociedad*, Barcelona: Seix-Barral, 1989.

<sup>103</sup> “Recientemente, algunos analistas políticos han hablado del ‘fin de la historia’, del triunfo de la democracia sobre cualquier forma de gobierno alternativa, Así, según el célebre Francis Fukuyama, la democracia moderna es el orden político último, el bueno, porque es el único entre todos los sistemas políticos existentes basado en un acuerdo recíproco e igual entre los ciudadanos, que, así, se reconocen mutuamente”. HELD, *op.cit.*, p.504

alternativas viables, las cuales llevarían a novar la relación política; el asunto es cómo lograr permear la actitud valorativa del cuerpo dominante, ello se lograría si se dan dos condiciones: en primer término el surgimiento de un corpus doctrinal lo suficientemente explícito y apto para crear una expectativa positiva y hacia la conveniencia del cambio; y, en segundo, la concreción de operadores políticos capaces y dispuestos a la materialización de los postulados propuestos. Dichos agentes deberán poseer ciertos, o por lo menos algunos, atributos, tales como: la identidad, esto es, que sus miembros se identificaran mutuamente con el proyecto que intentan realizar; y una vocación subjetiva grupal, es decir, una volición colectiva de desearlo, de un lado, y de otro, el estimar o valorar concretamente la necesidad del mismo.

Así, al presentarse tales premisas, nos llevaría a pensar en la viabilidad de prácticas disidentes internas o externas de los ordenamientos lo que, a su vez, reflejaría el proceso mismo de desarrollo diacrónico del ejercicio de la oposición. López Aguilar, nos señala que el éxito de dichas alternativas se supedita a la eventual comprobación de algunos datos, tales como:

- 1) La exactitud en el análisis de la situación social, a partir de la cual se proyectó la alternativa propuesta.
- 2) La eficacia de las tácticas utilizadas para propagar el disenso y para lograr el poder.



3) La fidelidad de los componentes “*sociales al planteamiento teórico y al conjunto de valores sobre los cuales pretenden inspirarse aquellos, así como adecuación entre los contenidos valorativos por ellos expresados y la verificación de las limitaciones del nuevo sistema político, la nueva praxis regimental y el nuevo orden constitucional*”<sup>104</sup>.

Sobre el particular, el precitado autor resalta cómo el enfoque empírico-analítico nos da cuenta de lo anterior; para ello evoca el trabajo de G. Graham<sup>105</sup>, referido a la importancia de la actitud gubernamental frente a las demandas sociales, como factor a valorar en el momento de evitar o prever la radicalización de la oposición, ya que, según él, la ‘habilidad y/o aptitud receptiva’ del poder cumple un rol decisivo en relación con una eventual consolidación de un ‘consensus alternativo’ para evitar o neutralizar su gestación.

Por su parte Dahl<sup>106</sup>, refiriéndose al mismo planteamiento, explicita en forma de axiomas tres principios teóricos, los cuales son:

1. La posibilidad que el poder tolere a la oposición se aumenta en la misma proporción en que se disminuyen los costos de la tolerancia.

---

<sup>104</sup>LÓPEZ AGUILAR, op.cit., p.95

<sup>105</sup> GRAHAM, G.: “Consenso e opposizione: una tipologia”, en *Rev. Italiana di Scienze Politiche*, 1971, pp.92 y ss.

<sup>106</sup> DALH, R.: *La Poliarquía*, cit, p.38

2. La posibilidad que el poder tolere la oposición se aumenta en la misma proporción en que se incrementen los costes de la represión y,
3. En la medida en que sea más el exceso del costo de la represión en relación con el de la tolerancia, habrá mas posibilidades de erigir un 'régimen competitivo', esto es, una 'poliarquía'.

#### 1.4.5.4 HACIA LAS PRÁCTICAS RADICALES

Pero, por encima de tales planteamientos –de Graham y Dahl-, ajenos a cualquier noción dialéctica de la relación de poder, existen praxis contestatarias las cuales trascienden las posturas consideradas legítimas, racionales y democráticas, pues se trasladan a la práctica violenta antisistema, guiados por una minoría 'reveladora' y excluida de alguna posibilidad de integración. Lo cual ha originado, como correlato, posturas cerradas por parte del sistema, con la tendencia a erigirse como hegemónico, lo que ha conllevado, por ende, a rechazar cualquier iniciativa contraria, así se trate de una autocrítica.

Sin embargo, interesa, para nuestro estudio, resaltar las manifestaciones prácticas de este tipo de oposición, reflejadas en acciones y/o actitudes extra-institucionales, suscitadas en los

espacios demoliberales de las llamadas ‘Sociedades Industriales Avanzadas’. Para ello López Aguilar<sup>107</sup> realiza una singular reconstrucción de las corrientes y modalidades del ejercicio de la oposición no institucional, veamos:

1. La catalogada por la fenomenología como de ‘contestación radical’, cuyo rasgo característico denotativo es su incapacidad de erigirse como una auténtica proyección política y su ineficacia en la articulación de un colectivo auto-consciente capaz de mellar el sistema con proposiciones disidentes, presentando, a su vez, más dificultades cuando se trata de precisar el agente operador del cambio. Lo cual explicaría el fracaso de diversos movimientos insurgentes, denodadamente no ‘integrados’ ni ‘burocratizados’, que han protagonizado estudiantes, de liberación femenina, *Black Power*, entre otros. Similar lectura presenta respecto del papel de las fuerzas proletarias, tras la caída de los esquemas marxistas ortodoxos. Así, pues, las reivindicaciones sociales contemporáneas encuentran cada vez mas obstáculos para hacer valer sus pretensiones, aún dentro del clásico sistema de competición partidista.

En el mismo sentido podemos observar cómo hoy tras la globalización y el colapso del “consenso social-demócrata” en occidente, los movimientos socio-culturales ‘postmaterialistas’

---

<sup>107</sup> LÓPEZ AGUILAR, op.cit., p.97

hicieron su debut, como ‘Oposición Planetaria’ en Seattle, así el nuevo debate se ubica, actualmente, mas allá de la estereotipada oposición existente. En efecto, al surgir una toma de conciencia, no por las agencias políticas nacionales sino por colectivos que, siguiendo una lógica política, observan que la acción contra las formas, contenidos y efectos de la globalización sólo se pueden hacer a escala mundial, ante la ineficacia de las otras oposiciones. Seattle marcó ya un hito para entender las nuevas formas de la oposición, protagonizada no precisamente por los operadores políticos tradicionales, pero sí con claro fundamento político.

De tal manera, se observa cómo la lucha por la libertad y contra las desigualdades superaría, ahora, la estructura organizativa del ‘aparato-estado’, ya que los conflictos sociales desbordan los mecanismos institucionales, generando, la nueva oposición, una dinámica diferente a la ‘oposición sometida’ ya a los formatos institucionales, las cuales no por ello podrían dejar de ligarse<sup>108</sup>.

2. La segunda variante de contestación social correspondería a las denominadas dentro del género de ‘desobediencia civil’<sup>109</sup>, como formas evolucionadas a partir de la doctrina de ‘resistencia al

---

<sup>108</sup> Foucault examina con gran sutileza las dimensiones del poder, radicándolo en múltiples ámbitos. Develando con ello que éste -el poder-, no es exclusivo del aparato estatal, sino que está, también, imbricado en toda una serie de mecanismos de poder externos a la estructura estatal, por lo que, precisa, si no transformamos dichos mecanismos nada cambiaría en la sociedad. FOUCAULT, M.: *Microfísica del poder*, Madrid: La piqueta, 1979.

<sup>109</sup> Vid. RODRÍGUEZ, J. M.: “La desobediencia civil”, en *R.E.D.C.*, No.5, Madrid, 1982.

tirano’, la cual reivindica una fenomenología de la oposición como una exigencia ética derivada de una postura subjetiva de constante prevención contra el peligro de un totalitarismo, actitud que se mantiene a pesar de que las consignas político-normativas a combatir estén apoyadas por un consenso mayoritario<sup>110</sup>. Se mantiene, entonces, como convicción, pues la acción en cada individuo se produciría con la toma de conciencia subjetiva de civilidad, que pretende hacer trascender una acción desde el ámbito axiológico al de la realidad social, de manera pública, y exhortativa a combatir una ‘legalidad injusta’. Como rasgos característicos de la ‘desobediencia civil’ en su dimensión política -a partir de datos empíricos-, podemos encontrar cinco casos que descifrarían la politicidad de esta variante de disidencia,<sup>111</sup> veámoslas:

- a) La desobediencia civil se justifica desde el ámbito jurídico-político, por cuanto exista usurpación del poder o por opresión, o por la concurrencia de ambos motivos.
- b) Cuando se justifica por existir violación de una disposición normativa, cuya validez al interior del sistema es cuestionable.
- c) Cuando se justifica por existir violación de principios generales, vigentes, que sirven de soporte al ordenamiento jurídico.

---

<sup>110</sup> Rawls, respecto a esta tesis, concibe el constitucionalismo como una ‘delimitación’, relativa -en su esencia- a los derechos originados por la racionalidad humana, críticamente subjetivables y/o subjetivados en la conciencia ciudadana. RAWLS, J.: *Teoría de la Justicia*, México: FCE, 1985.

<sup>111</sup> RODRÍGUEZ P.: “La desobediencia ...”, cit. pp.104-114

- d) Cuando se justifica por existir no ya violación de normas jurídicas o principios soportes de éstas, sino por posturas subjetivas, de corte moral, que inducen al ciudadano a defenderlas de esta manera y,
- e) La ‘desobediencia civil’ como táctica revolucionaria, esto es, como actitud colectiva dirigida a expandir sus denuncias con el fin de lograr ‘concienciar’ la sociedad y, a su vez, promover los valores del movimiento.

La desobediencia civil ha tenido gran operatividad en regímenes garantistas del efectivo ejercicio de las libertades y los derechos individuales, afincada, básicamente, sobre los axiomas estructurales del ordenamiento constitucional -igualdad, justicia y democracia-, y a pesar de no dirigirse a “tumbar” el sistema sí ha logrado, en muchos casos, preservar o hacer valer principios supremos del mismo, mediante procedimientos no violentos, pero si radicales, logrando cambios que de otra manera, vale decir, por los cauces institucionales, no se hubieran obtenido<sup>112</sup>, mediante la publicitación de un mensaje moral a través de estrategias audaces que logren conmocionar la opinión pública hacia el favorecimiento de posiciones enfrentadas al sistema.

---

<sup>112</sup> “...se suele exigir a la desobediencia civil es que no sea violenta. Como tendencia o característica habitual, es indudable que se deriva del respeto o acatamiento general del ordenamiento jurídico, que es esencial a la desobediencia civil (...)La característica que mas destaca en la desobediencia civil es también esta de la no-violencia, hasta el punto de identificar repetidas veces el adjetivo de civil con el de no-violenta, o con los de manifiesta y no-violenta”. RODRÍGUEZ, J. M.: “La desobediencia civil”, cit., pp.99-101.



#### 1.4.5.5 REALIZACIÓN DE LA OPOSICIÓN

La responsabilidad de la oposición para el futuro de la democracia es patente, pues

*“el peso del aprendizaje, los mecanismos y la dinámica de las democracias recae en particular sobre los hombros de la oposición. En efecto, si ésta no consigue controlar y contrastar al gobierno en el Parlamento, en los medios de comunicación y en el país, no logrará derrotarlo en las urnas. Y, a modo de epitafio, si nunca es del todo cierto que se gobierna también desde la oposición, lo que nunca es en absoluto, aunque pueda resultar una ilusión consoladora, es que una democracia mayoritaria se gobierne desde la oposición”.*<sup>113</sup>

No sobra hacer alusión a la viabilidad de la oposición. Así, desde otra perspectiva, y siguiendo a Dahl, éste se pregunta -desde una óptica funcionalista de la oposición, “¿Cuánta oposición es deseable para el desenvolvimiento de un sistema democrático?”<sup>114</sup> Para ello nos enumera los presupuestos para la existencia de una oposición de esa naturaleza, veámoslos:

- 1) Existencia de libertad de expresión y de oportunidades para el disenso.
- 2) Que exista control de la decisión por las mayorías.

---

<sup>113</sup> PASQUINO, op.cit , 1998.,p.144.

<sup>114</sup> IONESCU G.: “Reflections on Opposition in Western Democracies”, en *Gov. & Opp.*, No.1, 1965. Citado por LÓPEZ AGUILAR, op.cit., p.248.

- 3) Que impere la racionalidad en el debate político.
- 4) Que el consenso minimice la utilización de la coerción.
- 5) Que opere la pacificación del conflicto.
- 6) Que exista un catálogo de prioridades políticas compartidas.
- 7) Que existan espacios para la participación política del ciudadano y,
- 8) Una amplia conciencia nacional.

A partir de tales presupuestos, dicho autor, analiza la relación existente entre ‘libertad’, ‘disenso’ y ‘consenso’, en la cual la oposición resalta un margen de libertad dentro de su mismo ejercicio de actividad política, y donde, para su cabal funcionamiento institucional, se requeriría un alto grado de ‘consenso’ constitucional. Por lo tanto:

*“...el futuro de la Oposición institucionalizada en los diversos regímenes democráticos occidentales dependerá del acierto mostrado por el ‘sistema’ en términos de incremento de integración/cohesión, que combine, en un amplio replanteamiento de la oposición clásica, el respeto al pluralismo con la minoración del factor ideológico y la reducción de las tasas de conflictividad suscitadas por el alto intervencionismo político-administrativo del Estado-Leviathán; sin descuidar, sin embargo, la incidencia del factor supranacional (regional/internacional, principalmente en el orden de la integración defensiva) que tanto reduce el espacio de proyección para el radicalismo”.*<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> LÓPEZ AGUILAR, op.cit., p.249.





#### 1.4.5.6 RETOS DE LA DEMOCRACIA

A decir de Pasquino “nuevos contenidos dentro de viejos contenedores”, es decir, un retorno a las instituciones simples y operativas de la ‘vieja’ democracia, como método para su renacimiento, mediante ciertas pautas:

-Las democracias actuales afrontan entre otros retos, provocados por las profundas transformaciones en al estructura social de las sociedades contemporáneas, percibidas a través de varias denominaciones, de acuerdo a la orientación ideológica o teórica de los autores, como: el advenimiento de la sociedad post-industrial, el fin de la modernidad y la llegada de una sociedad postmoderna, entre otras. Lo importante es el estudio de los cambios y mutaciones sociales, así como su impacto en la naturaleza y expresión del conflicto social, el que, a su vez, afecta el conflicto político. Varían las demandas y reivindicaciones de los diferentes colectivos sociales tanto en su contenido como en la forma de expresarlos.

-En el plano puramente ideológico, las democracias afrontan varios retos, dada la irrupción de “nuevas” tesis del “fin de las ideologías”, surgidas a partir de la década del sesenta, e inicialmente plasmadas en obras de D. Bell, R.Dahrendorf y R.Aron, quienes reflexionaban sobre el ocaso del enfrentamiento radical entre los definidos grupos sociales en el capitalismo clásico, producto de los cambios estructurales llegados con las sociedades postindustriales. Tesis

neoconservaduristas que tuvieron su clímax teórico, de manera reciente, con la obra de Francis Fukuyama “El fin de la historia y el último hombre”,<sup>116</sup> en la cual percibe a la sociedad ‘liberal’ como único destino viable y posible de la humanidad.

Dentro de este panorama de propuestas interpretativas, Pasquino retoma la tesis de Inglehart<sup>117</sup>, un tanto “menos ideológica”, sobre los valores ‘postmaterialistas’ en las sociedades desarrolladas. Las transformaciones en la lógica de la economía mundial han producido cambios sustanciales dentro del sistema democrático, entendidas como procesos denominados de mundialización o globalización, con la consecuente crisis del tradicional modelo del Estado de Bienestar<sup>118</sup>. Pasquino asume el fin del formato keynesiano y la superación de la dicotomía privatización/estatalización. Entiende el resquebrajamiento de dicho

<sup>116</sup> FUKUYAMA, F.: *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona: Planeta, 1996.

<sup>117</sup> INGLEHART, R.: “La nuova partecipazione nelle società post-industriali”, en *Rivista Italiana di Scienza politiche.*, dic., pp.403-405, 1988; y, *Valori e cultura politica nella società industriale avanzata*, Gruglisco : Petrini, 1993.

<sup>118</sup> Frente a la crisis del Estado del bienestar existe “una propuesta socialdemócrata y una neoliberal. La socialdemócrata propone restaurar el *status quo* anterior a la crisis económica, recuperar las elevadas tasas de desarrollo económico y entonces seguir profundizando en los proyectos igualitarios y redistributivos del Estado del bienestar. La neoliberal propone desmantelar aquellas partes del Estado del bienestar que hayan sido más claramente disfuncionales a los efectos de retornar a un régimen de libre mercado, sin intervenciones estatales, en el entendimiento de que con los mecanismos económicos hoy existentes, no tendrían por qué repetirse las antiguas crisis cíclicas”. GARCÍA COTARELO, R.: “Los modelos de dominación política en la historia”, en GARCÍA COTARELO, R., y PANIAGUA SOTO, J.L. (comps.): *Introducción a la Ciencia Política*, Madrid: UNED, p.124. Vid. GARCÍA COTARELO, R.: *Del Estado de bienestar al Estado del malestar*, Madrid: CEC, 1986; y DE CADO MARTÍN, C.: *La crisis del Estado social*, Barcelona: PPU, 1986, entre otros estudios.

modelo a partir de las posiciones asumidas por las fuerzas conservadoras en el sentido en que éstos pudieron amalgamar, sin tantos problemas, algunos axiomas keynesianos con principios neoliberales. Solución de cierto tinte pragmático, y lejos de las posiciones de la tradicional izquierda, carente de una nueva propuesta de modelo económico.

La argumentación de Pasquino se vertebra en dos ejes: el primero, una reflexión alrededor de la naturaleza y viabilidad de la democracia en las sociedades contemporáneas y, segundo, la defensa y utilización del análisis institucional para encarar dicha labor. La democracia, nos señala también, ha sido, desde sus orígenes, un proceso de construcción de una oposición que combate por sus objetivos frente a la permanente reticencia de la autoridad ante sus logros. Así pues, la oposición en una primera fase lucha por su reconocimiento, el cual, a su vez, implicaría luego la disputa por precisar el escenario suficiente para poder desarrollar su tarea, concretándose el específico derecho al disenso político. Por último, su pleno objetivo -llegar al gobierno-, no sería efectivo si no cuenta con las plenas garantías para dicha posibilidad.

#### 1.4.6 COALICIONES POLÍTICAS Y SISTEMA DEMOCRÁTICO

La obtención de la mayoría absoluta y del gobierno en solitario, así sea en minoría, constituye el *telos* de todos los partidos políticos. Por su parte la coalición representa la no grata necesidad de realizar pactos de gobernabilidad, es decir de acuerdos para lograr cierta legitimidad, estabilidad y eficacia en la labor de gobierno. Empero, las coaliciones políticas como originarias y prácticas gubernamentales, detentan *per se* un valor democrático y constituyen una de las virtudes principales en las democracias, pues se desprende de una de las características del sistema cual es la participación, en su versión de cooperación para la búsqueda de soluciones, desde diferentes ideologías o intereses, a problemas comunes.

Tal cooperación interpartidista -acción política colegiada-, se ejecuta primero por medio del diálogo democrático, luego por la adopción de decisiones y, finalmente, por la materialización de tales acuerdos, los cuales desarrollarían el compromiso mutuo entre quienes los suscribieron, reforzando con ello la comunidad política al mostrar identidad y legitimidad en el régimen político. La praxis contractual desarrollada en la sede parlamentaria explicita algo más que la sola formación de un gobierno, tal como da cuenta de ello la

Teoría Clásica de las Coaliciones,<sup>119</sup> pues aclara las relaciones entre gobierno, partidos políticos y oposición, esto es, iluminan las relaciones de poder dentro del ámbito general del sistema político. Su presencia es básica para la estructuración del sistema de partidos y demás operadores políticos.

La coalición satisface una necesidad vital del sistema político: el de permitir la integración de fuerzas políticas diferentes tanto cuantitativa como cualitativamente, así en un espacio de libertad participativa, se llegaría a ciertos acuerdos mediante negociaciones no siempre fáciles, para lograr integrar el gobierno. El gobierno de coalición, en tal sentido, debe ser entendido como una forma específica de gobierno, con sus propias convenciones y reglas, que parten del principio fundamental de la coalición: el del poder compartido.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup>Como Teoría Clásica de las coaliciones se tiene al conjunto de trabajos realizados durante las décadas del 50 al 70, influidos por la teoría de los juegos y excesivamente orientados hacia el análisis de las coaliciones de gobierno. Entre los más destacados se encuentran los de D. Black (1958), W. Riker (1962), M. Leiserson (1966), S. Groennings, E. Kelly y M. Leiserson (1970). A partir del setenta, el desarrollo del análisis de las coaliciones, tanto en EEUU como en Europa, ha seguido vías más extensas y actualizadas, entre otros tenemos a: De Swaan (1973), Dodd (1976), Bogdanor (1983), Luebbert (1986), Pridham (1986-87), Strom (1990), Sjolín (1993), Laver y Schofield (1990), Budge y Laver (1992). Retomados de: ROBLES E. A.: "Coaliciones políticas y sistema democrático", en *Rev. Estudios Políticos.*, No.105, jul-sep/99, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p.288.

<sup>120</sup>ROBLES, "Coaliciones políticas...", cit., p.280

De tal forma, las coaliciones políticas sólo se explican siempre y cuando exista un espacio compartido, en el cual, libremente, actúan operadores políticos de diferente raigambre, pero con conciencia de que únicamente mediante la cooperación podrían lograr gobiernos viables y estables. Con tal método, la democracia logra combinar posiciones y actitudes disímiles, desde el conflicto ideológico mas encarnizado, el eventual disenso interno, hasta el diálogo sereno, dando al régimen democrático una mayor solidez, hasta el extremo, de hoy, de opacar la oposición.<sup>121</sup> Pero, por otro lado, la relevancia de las coaliciones radica en la necesidad del sostenimiento del régimen institucional que protege la pluralidad y diversidad de creencias, ideologías, actuaciones y opiniones que componen el entramado societal, en el que tienen el mayor protagonismo los partidos políticos.<sup>122</sup>

Pero, *“las coaliciones pueden considerarse variables que afectan a la estabilidad, eficacia y legitimidad del sistema democrático. Su*

---

<sup>121</sup> Sartori, por su parte, sostiene que hasta finales de XVIII los teóricos buscaron siempre que el gobierno se fundamentara en la unanimidad, pero que con La Reforma, se inició un cambio de dicha visión de la comunidad política, mediante la elaboración de teorías sobre la tolerancia. Así, la democracia liberal inauguró una concepción pluralista del mundo, que culminó en los actuales sistemas políticos, basados en la concordia *discors*, el consenso del desacuerdo. SARTORI, G.: “Los fundamentos del pluralismo”, en *La Política*, Rev., de estudios sobre el estado y la sociedad, No.1, 1996, pp.104-107.

<sup>122</sup> “Los partidos políticos, como unidades de decisión y comportamiento independientes, pero también complejas y fraccionadas, son los objetos centrales para el estudio del conflicto, el disenso y el consenso políticos, lo que influye directamente en la creación y destrucción de las coaliciones. Así, para conocer las coaliciones es necesario tener presentes la cohesión de los partidos coaligados, los niveles de identificación de grupos intrapartidistas, distancias entre los partidos integrantes, tendencias hacia la coalición, realización de políticas concretas, comportamiento del liderazgo partidista, etc.”. ROBLES, op.cit., p.288.

*funcionamiento interno y las implicaciones de su participación en el proceso político acentúan el compromiso y la colegialidad en la toma de decisiones. La necesidad de formar coaliciones en la democracia pluralista actual se observa con sólo mirar a los gobiernos europeos. Y, pese a las críticas que las coaliciones reciben, la estabilidad, la eficacia y la legitimidad de las democracias parecen cada día más sólidas. El uso del diálogo, y el olvido de los medios violentos, para resolver los conflictos y desacuerdos que afloran en los periodos electorales y la actividad parlamentaria constituye la única vía que conduce a compartir el poder”*.<sup>123</sup>

En la actualidad, dentro de los regímenes que se adhirieron a la tradición de occidente, la existencia de partidos de oposición, legales y rodeados de todas las garantías para el ejercicio de su función, es lo que determina, en última instancia, si existe o no un sistema realmente democrático. Así, pues, las democracias occidentales se encuentran en la constante búsqueda de una nivelación entre los factores de división -conflicto- y de aquellos que posibilitan el compromiso -consenso-, los cuales deben cohabitar con el fin de preservar las bases de una sociedad abierta y pluralista.

---

<sup>123</sup> ROBLES., *ibidem.*, pp. 290-291.

## 1.5 LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN LA DINAMICA DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS

### 1.5.1 NOCIONES PRELIMINARES: RÉGIMEN O SISTEMA POLÍTICO

El concepto de ‘Sistema Político’ que proviene de la tradición y de la ciencia política anglosajona, implica una relación sociedad-Estado mucho más integrada que el de ‘Régimen Político’, por eso envuelve la noción de lo sistémico, al concebir Estado y Sociedad como parte de un todo y no como exterioridad el uno del otro, sino como integrados o articulados. Easton lo entiende como “*el sistema de interacciones en cualquier sociedad mediante el cual se deciden y ejecutan asignaciones obligatorias o autorizadas*”<sup>124</sup> y para Alcántara comprende dos condiciones: la primera, a un conjunto integrado, es decir, compuesto de partes relacionadas entre si; la segunda, a una unidad con la historia, es decir, génesis, desarrollo histórico, desintegración, transformación.<sup>125</sup>

Por su parte, la noción de régimen político nos remite más a la acepción de imposición. En esa medida el problema del poder es central y el sistema al de funcionalidad, articulación e integración,

---

<sup>124</sup>EASTON, D.: “A Framework for Political Analysis”, en: YOUNG, Oran R., “Sistemas Ciencia política”, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1972.

<sup>125</sup>ALCANTARA SAENZ, M.: “Sistemas Politicos de América Latina”, Vol. I. Madrid: Tecnos, 1989.



remitiéndonos de forma subyacente a una relación de exterioridad del Estado con la sociedad y si el Estado es así percibido, entonces el concepto de dominación aparece allí implícito. En esa medida se podría igualmente señalar que el concepto de régimen político deriva en una perspectiva más estructural, mientras que el concepto sistema político, coloca su énfasis en aspectos más dinámicos y de cambio, como lo señala Easton cuando anota:

*“¿Cómo se las arregla cada uno y todos los sistemas políticos para subsistir en un mundo que es a la vez de estabilidad y de cambio? En última instancia la búsqueda de una respuesta revelará lo que he llamado el proceso vital de los sistemas políticos -esas funciones fundamentales sin las cuales ningún sistema puede perdurar-, junto con los modos típicos de respuesta mediante los cuales pueden sostenerse los sistemas”*.<sup>126</sup>

Mientras, por otro lado, la escuela americana de ‘comparative politics’ se refiere a la noción de Sistema Político (Gabriel Almond, Bingham Powell), en oposición a un conjunto de instituciones coordinadas (régimen político), con una idea de sistema que incluye, las instituciones políticas, las estructuras económicas y sociales, las tradiciones históricas, el contexto cultural, los valores, es decir, ‘todas las estructuras en sus aspectos políticos’.<sup>127</sup> De tal forma, y en cierta medida, identifican sistema y sociedad política, de esa manera no habría una distinción clara entre sociedad civil y Estado. Empero, si confrontamos, en principio, el concepto restringido de régimen

<sup>126</sup>Citado en YOUNG, O., op. cit., p.142

<sup>127</sup>QUERMONNE, J.L.: *Les régimes politiques occidentaux*, Paris: Du Seuil, ,1986.

político, como el conglomerado de instituciones estatales, su organización y relaciones, se tiene entonces que sistema político como concepto resulta bastante más incluyente, pues involucra muchas más cosas que la noción restringida de régimen político.

Tomando el concepto del Sistema Político e involucrando el de Régimen Político, y teniendo en cuenta la definición de Alcántara, al decir:

*“puede entenderse como sistema político al conjunto conformado por los siguientes elementos cuyo significado y contenido ontológico no es obviamente paralelo: En primer lugar, lo integran los elementos institucionales (a cuya expresión formalizada la hemos denominado régimen político) que representa los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones. En segundo término, los actores institucionalizados en que la sociedad organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir y modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y de los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas. Finalmente, debe señalarse que la existencia de un sistema político ‘de carácter nacional’ se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional”.*<sup>128</sup> Nos

---

<sup>128</sup> ALCÁNTARA SAENZ, M.: *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México: FCE, 1995.

sirve para tratar de indagar sobre cómo los gobiernos obtienen o buscan afianzarse y logran sus proyectos.

En tales términos de utilidad práctica para el estudio de casos concretos, se puede señalar que el concepto Sistema Político, el cual ha sido central en la ciencia política norteamericana (Almond, Huntington...), aporta la perspectiva del desarrollo político, como paradigma político a seguir, en el sentido de señalar la forma de estudiar los procesos de cambio político en las distintas sociedades, pero, por supuesto, con una visión etnocéntrica y determinista que subyace al mismo, es decir, inevitablemente todas las sociedades deberían ir, según ellos, en términos de desarrollo político a parecerse a las sociedades europeas o norteamericanas, logocéntricas al decir de Asensi Sabater<sup>129</sup>, esto es, en definitiva lo que en el fondo se plantea, lo cual, por supuesto, genera muchos interrogantes: v.g. cómo explicar la crisis de muchos estados.

Teniendo en cuenta dicha perspectiva de análisis del desarrollo político, se plantean cuatro hipótesis que subyacen en la concepción de Sistema Político:<sup>130</sup>

a) Todos los sistemas políticos, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, están dotados de estructuras políticas comparables a las

---

<sup>129</sup>ASENSI SABATER, J.: “Los derechos fundamentales y sus transformaciones”, Curso de doctorado en “Gobernabilidad, derechos fundamentales y construcción Europea”, Universidad de Alicante, 1999 (conferencias).

<sup>130</sup>BADIE, B.: “Le développement politique”, 1994, citado y traducido por VARGAS VELÁSQUEZ, op.cit.

que existen en las sociedades modernas, solo que cambian en su grado de permanencia y de especialización.

b) Las mismas funciones son cumplidas en todos los sistemas políticos: difieren por la `frecuencia de su realización, por el `tipo de estructuras que las cumplen y por su `modo de cumplimiento`.

c) Todas las estructuras políticas son `multifuncionales`, es decir, contribuyen de distintas maneras al funcionamiento del sistema político.

d) Todos los sistemas políticos son mixtos : no son nunca totalmente modernos ni totalmente tradicionales.

Adicionalmente se le señalan las siguientes funciones al sistema político, como desarrollo de las funciones centrales de integración y de adaptación: Socialización y reclutamiento político; Expresión de intereses; Agregación de intereses; Comunicación política; Elaboración de las reglas; Ejecución de las reglas y; Función judicial.

Por su parte, el Régimen Político hace relación al conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que concurren a formar el gobierno de un país dado durante un periodo determinado y se señalan como sus componentes esenciales: 1) el principio de legitimidad; 2) la estructura de las instituciones; 3) el sistema de partidos, 4) el tipo y el rol del Estado,<sup>131</sup> a los que

---

<sup>131</sup> Ver al respecto: QUERMONNE, J.L., op. cit.

podríamos añadir un quinto elemento: las formas de oposición. Aquí se plantea, como nos interesa, una versión ampliada del mismo para señalar que el Régimen Político lo configuran las instituciones estatales y su correlación con la sociedad, pero también el entramado de actores socio-políticos que buscan diversos fines políticos, conformado por el sistema de partidos, la oposición, los grupos de presión legales e ilegales y el complejo de poderes fácticos, los cuales establecen la mediación sociedad-Estado, y es ahí donde está implícitamente el concepto de exterioridad, estado y sociedad como cosas distintas que se entrelazan, configurando el ente societal. En tal sentido Régimen Político y Sistema Político, constituyen categorías de análisis que responden a perspectivas teóricas diferentes, pero a los efectos del presente estudio las utilizaremos, con las aclaraciones del caso, indistintamente.

Con miras a lograr el desarrollo político, se debe tener también en cuenta el grado de la Cultura Política de un país<sup>132</sup>: ésta es entendida como las *“actitudes, creencias, valores y competencias que se encuentran de manera corriente en una población dada”* como una *variable relevante en lo relativo al desarrollo político*<sup>133</sup>. Sin

---

<sup>132</sup> Ello es así dado que la cultura política tampoco es homogénea en el conjunto de entidades sociales y ni siquiera se puede decir que lo sea en una misma sociedad, o de algunos sectores, donde se pueden encontrar subculturas políticas en constante interacción.; así, pues, se puede hablar de cultura política de izquierda, de derecha, de masas, de élites políticas, a su vez, dentro de éstas, la de las élites en el poder y la de las que se encuentran en la oposición. SANI, G.: Voz “Cultura política”, en *Diccionario de política*, BOBBIO, N y MATTEUCCI, N. (dirs), Siglo XXI, Madrid, 1982, pp.470-471.

<sup>133</sup>BADIE, B., op. cit.

embargo, no se puede ocultar que la expresión ‘cultura política’ es en sí misma escurridiza aunque sea un término de tan larga tradición como el pensamiento político<sup>134</sup>.

De todos modos se considera que la cultura política se desarrollaría o tendería hacia un comportamiento más racional, analítico y empírico en su acción política, lo que nos remite a la denominada secularización cultural, lo cual implicaría que el desarrollo político conllevaría una capacidad acrecentada del sistema político a conducir los asuntos públicos, a regular los conflictos, a satisfacer las demandas populares, pero ello está por verse, dado que pese al desarrollo en occidente, el nivel o grado de cultura política no asciende al mismo ritmo que el tecnológico-científico.

El concepto de desarrollo político se ha ligado, también, a los conceptos de modernidad y modernización, es decir, cuando se habla de desarrollo político, se está diciendo de alguna manera que las sociedades van hacia lo que se ha considerado la modernidad o la modernización, conceptos que al involucrar una ideología se tornan problemáticos. De todas formas, los trataremos de forma breve, así, la modernidad constituiría el proyecto fincado en la

---

<sup>134</sup> Dicha idea se puede encontrar ya en *La República* de Platón, quien señala que existen tantas formas de gobierno como caracteres humanos, y ha recibido distintos nombres con similar significado como el “estado del espíritu” aristotélico o el “peso de la costumbre” de Burke. La expresión moderna fue acuñada por Herder (Vid. ALMOND, D. A.: *The civic culture revisited*, Sage, Newbury Park, 1991, pp.1-35; y KAVANNAGH, D.: Voz “Cultura política” en *Enciclopedia de las instituciones políticas*, BOGNADOR, V. (dir), Madrid: Alianza, 1991, p.188.

razón, como instrumento guía de la humanidad, en la que *el hombre se ha apropiado de su propia naturaleza*, es decir el pensar racionalmente y en relación con el cambio de los valores y de las ideas; mientras que la modernización, como desarrollo material de la modernidad, constituye *la apropiación de la naturaleza por parte del hombre*, al crear innovaciones en la parte de la producción, es decir en el ámbito material, mediante vía adelantos tecnológicos y científicos; por su parte, el modernismo es la seudomodernización, es decir, creer haber llegado a la modernización -y mucho menos a la modernidad- con el trasplante de tecnologías o ideas, sin ser conscientes de su sentido o contenido.

Algunos analistas consideran que la gran crisis política de muchos estados, como los latinoamericanos, se debe a que han tenido modernización sin modernidad, al existir un cierto desarrollo en el ámbito de la producción, pero en términos de valores han abandonado los tradicionales, encerrándose en el imaginario colectivo del modernismo. De otro lado, y frente a las constantes crisis en todos los ámbitos -político, cultural y económico-, tras el supuesto agotamiento de los proyectos globalizantes, se habla de la era postmoderna, la cual antes de plantearnos salidas o propuestas nos siembra dudas y nos incita a la reflexión sobre el presente y el futuro.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup>«Desde la Segunda Guerra Mundial, la humanidad no sentía la sensación de desesperanza y desilusión que la filosofía posmoderna ha tematizado con la noción de desencanto... El

Ahora bien, y precisamente, la discusión sobre la modernidad y la postmodernidad pone de presente las fuertes limitaciones históricas, sociales y culturales que el liberalismo como proyecto político moderno ha tenido en sociedades capitalistas atrasadas o subdesarrolladas, erigidas sobre profundas desigualdades sociales, persistencias del militarismo, caudillismo o caciquismo, con crecientes índices de violencia y pobreza absoluta, asimismo, de la existencia de una democracia restringida sin vínculos orgánicos con la ciudadanía, la cultura y el pensamiento crítico, fundamentos de la modernidad.

#### 1.5.1.1. LEGALIDAD, LEGITIMIDAD Y GOBERNABILIDAD

Estos tres conceptos fundamentales de la ciencia política adquieren un particular significado en sociedades de profundas desigualdades sociales, con persistentes inestabilidades políticas, y de crecientes injusticias sociales. Pero, por supuesto, también son preocupaciones de sociedades democráticas consolidables, pues cuando poder y

---

desencanto posmoderno configura el sentido del fin de la modernidad, de los metarrelatos de la emancipación y, por ende, de la Ilustración y de la Revolución... Es cierto, los paradigmas omnicomprendidos se vinieron abajo, y con ellos toda pretensión de fundar la razón en el progreso y en la verdad absoluta. A doscientos años de la Revolución Francesa, la historia parece regresar a lo que recientemente se ha dado en llamar la Nueva Edad Media, de particularismos, poderes étnicos y religiosos, culturas mágicas y discursos esotéricos.” GANTIVA SILVA, J.: “La refundación de la política”, en CÁRDENAS, M.A., (coord.): *Modernidad y Sociedad Política en Colombia*, Santafé de Bogotá: Fescol, 1993, pp.30 y 31.



derecho comienzan a escindirse surge lo que se conoce con el nombre de crisis de legitimidad es decir, no se sabe quién tiene el mando o, si se sabe, la estructura del poder está cuestionada o subvertida; asimismo, pueden darse situaciones en las que una reforma política y constitucional abre posibilidades de generar nuevos protagonismos que disputan de hecho dentro del orden establecido espacios y reconocimientos que llegan a incidir hasta cierto punto en las relaciones de poder de una sociedad determinada, que busca estabilidad y desarrollo.

A todos los gobiernos en occidente, sin importar su sistema o régimen político, o la configuración estatal, les preocupa y ocupa conseguir altos índices de gobernabilidad<sup>136</sup>, pues de ello dependerá su permanencia y “tranquilidad” en la gestión político-administrativa. La gobernabilidad la podemos concebir como la capacidad que tiene la administración de un estado en lograr implementar y llevar a su finalización las políticas públicas que se ha trazado, sin obtener una resistencia u oposición relevante, lo cual significa que dicho gobierno goza de la confianza de sus ciudadanos y, por lo tanto, tiene un amplio campo de maniobra para la toma de

---

<sup>136</sup> Vargas, retomando varios autores, considera que “la gobernabilidad en estos tiempos implica ‘la posibilidad de que los gobiernos puedan transformar el poder potencial de un conjunto de instituciones y prácticas políticas en una capacidad explícita para la definición e instrumentación de políticas públicas’. Y no siempre ‘un sistema de gobernabilidad basado en criterios de efectividad, previsibilidad y racionalidad’ se posibilita, en sociedades profundamente desiguales, con la vigencia del deber ser democrático.” VARGAS VELÁSQUEZ.: “Hacia la gobernabilidad democrática de Colombia al final de siglo”, en APONTE, G., et al.: *Constitución, gobernabilidad y poder*, Santafé de Bogotá: Universidad Nacional, 1996, p.18.

decisiones<sup>137</sup>. A su vez, la gobernabilidad es un concepto que esta indisolublemente ligado a los de legalidad y legitimidad, veamos las razones:

Cuando se habla de legitimidad, se hace referencia a la aceptación o reconocimiento social de la autoridad, tanto en su ejercicio - administración o gobierno-, como en el complejo institucional del Estado; pero es, también, un concepto fundamentalmente antropológico y sociológico, pues la legitimidad no sólo tiene relación con lo estatal, sino con otros espacios, v.g. la relación con el entorno familiar, padre y madre biológicos de unos hijos, a los cuales abandonan, por ello no podrán ser legítimos para la prole dado que no cumplieron con las funciones que socialmente debieron hacerlo.

Así pues, el concepto de legitimidad es algo que tiene que ver mas con la cuestión del reconocimiento social, algo es legítimo cuando es genuino, y es genuino cuando existe una manifestación volitivamente libre de reconocimiento o aceptación<sup>138</sup>. En lo

---

<sup>137</sup> La gobernabilidad no se puede deslindar tampoco de los liderazgos y de la política de los gobernantes en determinado momento, con su proyecto, con los dispositivos institucionales y con la manera de relacionarse con la sociedad civil. GANTIVA SILVA, J.: "La refundación de la política", en CÁRDENAS, M.E. (coord.): *Modernidad y sociedad política en Colombia*, Santafé de Bogotá: Fescol, p.99. Vid. BOBBIO, N.: *Las ideologías en crisis*, Barcelona: Ariel, 1988.

<sup>138</sup> Entendida, también, simplemente como aceptación resultado de la aquiescencia. CF. SCHAAR, A.: *Legitimacy in the Modern State*, Clarendon Press, Nueva York, 1981. En similar sentido, GARZÓN VALDÉS, E.: *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos actuales*, Fontamara, México, 1992, pp.7 y ss.

político, nos remite de forma directa e inicialmente a los discursos que explican y justifican el ejercicio del poder y eso es lo que muchos autores denominan como las ideologías políticas, entendidas como un conjunto de explicaciones y justificaciones conceptuales que buscan darle sentido al ejercicio del poder y que históricamente se van transformando.

De igual manera, la legitimidad esta muy cerca a otro concepto como es el de la legalidad, el cual en sentido amplio es el conjunto de normas que regulan el orden socio-político dentro de un espacio societal o estado, las que deben ser cumplidas de manera libre o usando la coerción estatal, pues se consideran -aunque no lo sean-, legítimas porque devienen del Estado, lo cual es debatible: ¿cuantas normas son expedidas en contra del querer ciudadano?. Así, frente a un gobierno, mientras la legalidad hace referencia al *ejercicio del poder*, esto es, si lo hace respetando la constitución y la ley, la legitimidad lo es en relación con el *título del poder*<sup>139</sup>, es decir, si lo obtuvo y lo mantiene genuinamente, vale decir, con reconocimiento social. En ese orden, los gobiernos deben no solo administrar o ejercer su autoridad cumpliendo los mandatos constitucionales y legales -legalidad- sino, también, y sobre todo, mantener la

---

<sup>139</sup>Es conocida la sentencia de Bobbio según la cual “la legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio”. Por su parte, para Bovero, el poder es legítimo en la medida en que esté apoyado en la norma constitucional; poder legislativo que por lo demás es coactivo. BOBBIO, N., y BOVERO, M.: *Origen y Fundamento del Poder Político*, México: Grijalbo, 1984, pág.30 y ss.

credibilidad, manifestada en los índices de aceptación popular - legitimidad-, dada también por el tipo de relación con la(s) oposición(es).

En los distintos momentos de la historia, puede encontrarse que en los orígenes del Estado absolutista primó un discurso eminentemente teocrático, es decir, el poder se supuso delegado por un ser superior al soberano, emperador o rey y éste en la medida que era un delegatario de ese ser omnipresente, ejercía el poder, lo cual fue aceptado por la sociedad como válido y legítimo. Pero dicho lenguaje con el decurso del tiempo comenzó a ser cuestionado y entonces se construyeron nuevos discursos, que configuraron los grandes movimientos de la modernidad, en el cual se desarrolló toda la perspectiva consensualista, fundamento del contractualismo, la ficción del contrato social o pacto social, pacto político que explicó y justificó el Estado, aunque sabemos que en realidad constituyó una abstracción para edificar una ideología excluyente.

El Estado, como forma histórica, surgió como una institución creada para resolver el problema del poder de manera que este no siguiera radicado en un ente subjetivo -el rey-, sino traspasado a un ente objetivo -el estado-, manipulable por la nueva clase en el poder; de tal manera mediante las mismas las instituciones estatales se invocaría a la ciudadanía, al conjunto de los miembros de la

sociedad para ejercer el poder, bajo la figura de la representación, como materialización discursiva de la legitimidad.

Ahora bien, si recordamos y analizamos los discursos marxistas, estos tenían la perspectiva de hablar en nombre del proletariado y de los oprimidos y en nombre de estos se justificaba el ejercicio del poder, buscando legitimar con dicho lenguaje la nueva ideología. Lo que se queremos decir es que sin importar su contenido, lo que buscaban todos los discursos políticos en relación con el poder, sería el explicar y justificar su ejercicio, hacer que la sociedad aceptara ese poder como legítimo y le permitiera al mismo no tener que recurrir permanentemente al uso de la fuerza, sino la aceptación interiorizada de la norma, su legitimación<sup>140</sup>.

A pesar que, en sentido moderno lo que fundamenta la legitimidad es la dominación legal, cuya forma más pura es la dominación

---

<sup>140</sup>En relación con el principio de legitimidad no podemos pasar por alto el ya clásico estudio de Weber, en *Economía y Sociedad*, quien distinguió tres tipos de dominación, la tradicional, la legal y la carismática, veamos:

a) Legitimidad tradicional: se fundamenta en la virtud de la creencia en la santidad de los ordenamientos y los poderes señoriales existentes desde siempre. Se obedece a la persona en virtud de su dignidad propia santificada por la tradición: por fidelidad, estatus o jerarquía.

b) Legitimidad carismática: se basa en la devoción afectiva y a los 'dotes sobrenaturales' (carisma) de quien detenta la autoridad, al que se le reconocen facultades 'mágicas', revelaciones o heroísmo, poder intelectual u oratorio. Así, se obedece exclusivamente al caudillo personal en virtud de sus cualidades excepcionales y no en razón de su posición estatuida o de su dignidad tradicional, y

c) Legitimidad legal-racional: en virtud de un estatuto; en ese orden, cualquier derecho puede crearse y modificarse por medio de un estatuto sancionado correctamente en cuanto a la forma. Se obedece no a la persona en virtud de su derecho propio sino a la regla estatuida. WEBER, M.: *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México: FCE, 1977, T.2º, pp.707 y ss

burocrática. Así, “*caen por supuesto bajo el tipo de dominación legal no sólo, por ejemplo, la estructura moderna del Estado y el municipio, sino también la relación de dominio en una empresa capitalista privada, en una asociación de finalidad utilitaria, o en una unión, de cualquier tipo que sea, que disponga de un equipo numeroso y jerárquicamente articulado.*”<sup>141</sup> Pero esa sería la cuestión, creer haber resuelto el problema de la legitimidad en la legalidad, lo cual es insostenible, pues toda norma, acto administrativo o decisión gubernamental no serían legítimas *per se*, por el solo hecho de no contravenir una ley, requieren además tener la aceptación dentro de espacios con libertad de disidencia.

Así, pues, la legalidad según la conceptualización desarrollada, plantea el ejercicio del poder: “*Se pide que quien lo detenta lo ejerza no con base en propio capricho, sino de conformidad con reglas establecidas*” y, siguiendo a Bobbio en Teoría General del Derecho, existen por lo menos dos teorías en relación con el estudio de la normatividad: “*La teoría del derecho como institución y la teoría del derecho como relación*”.<sup>142</sup> Ambas plantean problemas relacionados con el carácter social del derecho pero difieren en su concepción acerca de las relaciones entre el estado, la sociedad y el individuo. La legalidad presupone para el ciudadano derechos y garantías, para el gobernante comporta su deber.

---

<sup>141</sup>WEBER. *Ibidem*, p.707 y ss.

<sup>142</sup>BOBBIO, N.: *Teoría General del Derecho*, Bogotá: Temis, 1987, p.8.

El problema de los estados modernos -sus gobiernos-, sería el de creer o pensar haber resuelto el problema de la legitimidad en la legalidad, pues tienden a fusionar los conceptos de legitimidad y legalidad, al considerar que lo que es legal es legítimo y viceversa. A pesar que cada uno de estos conceptos tienen su autonomía y reiteradamente entran en tensión. Un ejemplo ilustrativo lo constituyó el autogolpe peruano en 1991, allí Fujimori ganó las elecciones de manera legal, pero luego violó su propia legalidad, consciente de su gran legitimidad, plasmada en la aceptación popular, y con ella promovió el Congreso Constituyente, que culminó con una nueva legalidad, en la cual plasmó su proyecto político.

Así pues, el binomio legitimidad-legalidad, que tiene su autonomía conceptual, tiende a fundirse en el Estado contemporáneo, sigue siendo insuficiente y por ello las administraciones, en búsqueda de gobernabilidad, invocan una serie de valores -renovados- con miras a obtener legitimidad, tales como la justicia, la paz, la solidaridad, el orden...etc. Es importante no olvidar lo que dijo Lasalle sobre la constitución: la ley y la norma no constituyen otra cosa que el reflejo de las relaciones de poder en la sociedad y que cuando esas relaciones cambian, la norma tiende a cambiar.

### 1.5.1.2 LA BÚSQUEDA DE GOBERNABILIDAD: EL DESARROLLO POLÍTICO

Se entiende por gobernabilidad la posibilidad de “*gobernar sociedades cada vez más complejas, territorialmente muy vastas, con poblaciones socialmente articuladas, económicamente diferenciadas, políticamente cada vez más exigentes, aunque con las mejores y más estables formaciones gubernativas*”.<sup>143</sup> A su vez, como quiera que las crisis se plantean de forma total, es decir, del Estado, de los partidos políticos, de la democracia, del Parlamento, de la sociedad civil, de la política social y de la ética-política, se engloba todos estos fenómenos con el nombre de crisis de gobernabilidad. En tal sentido, el problema de la gobernabilidad alude a la capacidad de dirección, autoridad, reconocimiento, respeto y organización que un conjunto de actores sociales generan en sus relaciones con el Estado y la sociedad civil.<sup>144</sup>

Ahora bien, el asunto nodal de la crisis de gobernabilidad radicaría en las cada vez mas crecientes expectativas de los ciudadanos y de las comunidades que demandan atención, garantías y servicios, frente a los limitados recursos de los que dispone el Estado para satisfacerlos. Los ‘conservadores’ y los ‘progresistas’ se dividen según tomen una u otra opción y de acuerdo con ella seguirían una

---

<sup>143</sup>BOBBIO, N. *Las Ideologías...*, cit., p.168.

<sup>144</sup>GANTIVA, J.: “La refundación ...”, cit., p.79.



determinada vía, al respecto Bobbio dice: “*Los posibles remedios son dos: o disminuir los pedidos de los ciudadanos al Estado para aliviarlo de las tareas demasiado pesadas que ha ido asumiendo como consecuencia del aumento de la participación popular en el poder, o bien mejorar las prestaciones del Estado, que al menos en un país como Italia son de muy bajo rendimiento*”.<sup>145</sup>

De tal manera, los partidarios de la primera opción tendrían dos alternativas: regresar al mercado libre, a las privatizaciones, a la política de ajuste, o bien luchar contra el consumismo, invocando la austeridad, la comprensión ciudadana o la ideología de “apretarse el cinturón”. Mientras que, los defensores de la segunda opción también tendrían dos vías: aumentar las tasas fiscales o ampliar y extender los servicios y las intervenciones públicas.

Finalmente, tenemos que hacer énfasis en que la gobernabilidad tiene que ver, por supuesto con los liderazgos y la política de los gobernantes en un momento dado, con su proyecto, con el entramado institucional y con las maneras de relacionarse con la(s) oposición(es), asimismo con sociedad civil. El limitado apoyo a las instituciones estatales sería lo que proyectaría y daría significado a la discusión sobre la necesaria relegitimación de todo régimen político, y a la inevitable reforma de la estructura estatal. También

---

<sup>145</sup>BOBBIO, N.: *Las ideologías ...*, cit., p.170.

revela la necesidad de reformas económicas y sociales que redefinirían el modelo existente, en el nuevo contexto de la globalización. Desafío al que hoy se enfrenta la sociedad en su conjunto.

### 1.5.1.3 CONSENSO O COERCIÓN: OPACAMIENTO DE LA OPOSICIÓN

Vargas nos señala que los regímenes políticos están atravesados por una dicotomía aparente: entre el consenso y la coerción. La califica de aparente porque en realidad ningún régimen político podría prescindir de alguno de los dos; no puede hacerlo de la coerción, ya que las instituciones estatales son primariamente coercitivas; el monopolio de la coerción legítima sería lo que caracteriza las instituciones estatales, aunque ésta no sea sino potencial, es decir, el recurso de la fuerza sólo se pondría en acción en determinados momentos, pero, a su vez, tampoco podría prescindir del consenso porque la sola coerción no le permite mantener un régimen político estable, por el hecho de la mera dominación; se necesita, también, que los miembros de la sociedad acepten ese ejercicio del poder de manera normal y la interioricen: ello se expresa de forma práctica cuando el ciudadano es cumplidor de la Ley, cuando paga los impuestos, etc., con estos actos le estarían dando legitimidad al

Estado, contribuyendo a que ese Estado institucional no tenga que recurrir a la fuerza.<sup>146</sup>

En tal medida, ningún Estado, por lo general, podría prescindir de ninguno de los dos, aun tratándose de modelos de Estados consensuales democráticos, como los del capitalismo avanzado, ya que cuando se cuestione el orden jurídico-político el aparato coercitivo del Estado se pondría en acción. Hoy percibimos que las instituciones estatales tienden cada vez más a recurrir al uso de la fuerza, lo cual pone en entredicho su legitimidad, siendo señal también de la merma de su gobernabilidad, por ello podemos decir que todo Estado, a lo que aspira, sería el no tener que recurrir a la fuerza, sino que buscaría, en cambio y básicamente, el consenso, como fundamento del ejercicio de su poder.

En cuanto a la tipología de los regímenes políticos que podemos encontrar, tres se diferencian sustancialmente por el criterio que las orienta: una a partir del criterio de legitimación que prima, otra con base en cuál es la rama del poder que orienta el conjunto de las políticas y una tercera, dependiendo de la distribución territorial de competencias y atribuciones, remitiéndonos a los regímenes denominados centralistas o federalistas como formas extremas, dentro de una sucesiva organización territorial del poder. Desde la

---

<sup>146</sup>VARGAS VELASQUEZ, A.: Especialización en Instituciones jurídico-políticas y derecho público, Universidad Nacional-UIS, Bucaramanga, 1993, (conferencias).

perspectiva del criterio de legitimación que predomina, los regímenes políticos tienden a clasificarse, dicotómicamente entre regímenes democráticos (en los cuales el consenso como sustento de la dominación) y regímenes autoritarios (en los cuales este basamento estaría en la coerción) y con distintas modalidades intermedias de regímenes, más o menos democráticos o más o menos autoritarios.<sup>147</sup>

En esta misma dirección señala Duverger : *“las democracias liberales reposan sobre elecciones libres; son regímenes pluralistas; tienden a restringir los derechos de los gobernantes y a desarrollar las libertades de los ciudadanos. Al contrario, los regímenes autoritarios son autocráticos en cuanto a la elección de los gobernantes, unitarios en cuanto a la estructura gubernamental y poco favorables a las libertades de los ciudadanos, salvo en lo que se refiere a las libertades económicas y sociales”*.<sup>148</sup>

Empero, el problema no es si predomina lo uno o lo otro, pues en la realidad no sería que unos sean sólo democráticos y otros sólo autoritarios, lo que hay realmente son múltiples combinaciones con tendencias a predominar lo uno o lo otro. Dichos elementos o pares constituirían la expresión concentrada de todo un debate en la teoría política, la cuestión en últimas en torno a qué es la política?, y aquí nos vamos a encontrar por lo menos con dos grandes escuelas clásicas:<sup>149</sup> una la que concibe a la política<sup>150</sup> como espacio de

<sup>147</sup>Ibidem.

<sup>148</sup>DUVERGER, M.: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona: Ariel, 1980.

<sup>149</sup>Al respecto encontramos un amplio análisis en BOBBIO, N., y BOVERO, M.: *Origen y Fundamentos del Poder Político*, México: Grijalbo, 1984.

negociación, composición o búsqueda de acuerdos, conocida de forma general bajo la perspectiva contractualista, de gran tradición, que viene desde Hobbes y se remonta hasta Hegel y, otra de procedencia germana, que la entiende como un ejercicio de contradicción o enfrentamiento, bajo la perspectiva de Karl Marx y Karl Schmitt, cuya expresión máxima es el uso de la coerción. Así, en últimas, el poder lo ejercería quien tiene la fuerza, sin olvidar también que tendría otra posibilidad, la de sancionar.

De esa manera, la expresión máxima de la negociación o de la composición es el consenso, pero éste como totalidad no existiría nunca y cuando aparentemente se da se debería considerar sospechoso, ya que es inherente a la naturaleza humana que se tengan diferentes puntos de mira; ahora bien, si la mayoría se pone de acuerdo entonces se puede decir que existiría consenso, entendido como acuerdos mayoritarios, lo cual sería uno de los fundamentos básicos del régimen político, dotándolo de legitimidad por consenso.

---

<sup>150</sup> Para Habermas “La ‘política’ se concibe como la forma reflexiva de la vida ética sustancial, concretamente como el medio en el que los miembros de comunidades integradas de alguna manera toman conciencia de su dependencia mutua y, actuando con plena deliberación como ciudadanos, favorecen la transformación y el desarrollo de las relaciones de reconocimiento recíproco en una asociación de miembros libres e iguales bajo la ley. Con este desarrollo, la arquitectura liberal del gobierno y de la sociedad experimenta un cambio importante: junto a las regulaciones jerárquicas del Estado y las regulaciones descentralizadas del mercado, es decir, al lado del poder administrativo y del interés personal privado, la *solidaridad* y la orientación hacia el bien común aparecen como una *tercera fuerza* de integración social.” HABERMAS, J.: “Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana”, en Del AGUILA, R., et al.: *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza, 1998, p.273.



## 1.5.2 EL ESTADO DEMOLIBERAL Y LA OPOSICIÓN

El estado demo-liberal mantiene en su interior dos subsistemas: normativo y político<sup>151</sup>, como los espacios en los que operan de un lado los órganos e instituciones constitucionalmente amparadas, para la determinación del ordenamiento estatal y, de otro, los agentes o sujetos, que podemos calificar como operadores políticos de una democracia pluralista, comúnmente identificados con las agrupaciones partidistas, que concurren a la contienda electoral. En ambos se articula, teóricamente, la opinión ciudadana mediatizada a través de un círculo de representación institucionalizado, en el que se sitúa la dinámica jurídico-política del sistema democrático, y en el que la oposición constituye juega el mejor papel.

Pero tal modelo sería rebasado, entre otras cosas por el surgimiento de rupturas en el interior de dicho proceso político, a raíz del protagonismo de las nuevas formas de aglutinación colectiva, de base 'neocorporativa', proyectadas desde un ámbito económico-social de origen hacia nuevas 'formas' políticas; así mismo como enclaves de renovadas agencias de socialización o aculturación.

---

<sup>151</sup> GARCÍA PELAYO, M.: *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Madrid: Alianza, 1980,p.46 y ss.

Lo anterior, conlleva efectos sobre el formato jurídico de la democracia representativa: en primer lugar, anular el monopolio de la representación en la institución legislativa como única mediadora entre el complejo estatal y las diversas agencias pluralistas, organizadas autónomamente dentro de la sociedad, comportaría la necesidad de ampliar y flexibilizar los canales de comunicación entre los centros de poder institucional y las manifestaciones de oposición; y, en segundo lugar, la imperiosa necesidad de seguir incorporando 'intrainstitucionalmente' las formas sobrevinientes de oposición, respetando, desde luego, el espacio natural de confrontación dialéctica de lo político, esto es, la Asamblea, Congreso o Parlamento, como escenario de legitimación racional y democrática.

Con base en las anteriores premisas, se pueden colegir algunos condicionamientos reales para la comprensión del papel de la oposición en la democracia contemporánea, veamos:

a) Los escenarios de negociación política desbordan la asamblea o parlamento, al surgir nuevos y múltiples espacios de confrontación política societal, en los cuales se predefinirían decisiones políticas. Cambiando de esta forma la lógica clásica de radicarse relación entre poder y contrapoderes sólo en la sede parlamentaria, conllevando como consecuencia el agrandamiento del área transaccional.

- b) La existencia, a su vez, de nuevos instrumentos de canalización de proposiciones políticas, utilizados de manera cada vez mas recurrente por los distintos operadores políticos, producirían con ello un aumento objetivo en la cantidad y combinación de alternativas a examinar dentro del proceso decisional democrático institucionalizado.
- c) El tener presente cada realidad societal, con sus especificidades históricas económicas y socio-culturales particulares, como otras variables a examinar, al momento de proponer una teorización tendente a dar cuenta del estatus de la oposición en determinado espacio estatal.
- d) Como rasgo o tendencia general propia de las sociedades post-industriales, se viene presentando un debilitamiento sustancial del debate ideológico, tras la conversión de las demandas políticas en demandas sociales, lo cual empobrecería el debate teórico en torno al sistema.
- e) El protagonismo de la oposición extrasistémica, es decir, aquella incapacitada para operar demandas de corte político viables dentro de la lógica procesual del sistema y, a su vez, marginada de los circuitos “privilegiados” de comunicación intrainstitucional. Ciertos colectivos con escasa representación institucional -minorías-<sup>152</sup>, son

---

<sup>152</sup> A la minoría la podemos concebir desde dos ópticas: la numérica y desde la visión que subraya su dimensión estructural y funcional, esta pone de relieve el pluralismo social y su singularidad en el marco institucional, cumpliendo varias funciones, pues no se limita solo a manifestar su disenso, sino, por corresponderle, se convierte en un cauce por medio del cual se materializa la integración política. Su labor se ve mediatizada por el tratamiento institucional e infraconstitucional de las posibilidades de participación-intervención para responder a la



compelidos a situarse en posiciones de marginalidad, las cuales tenderían a estatizarse, en detrimento de la capacidad de acción y eficacia política de aquellas. Sus causas obedecen no sólo a la precitada variable cuántica de representación en la Asamblea o Parlamento, sino también, entre otras razones, al tipo de régimen electoral, a las fórmulas decisionales, al reparto burocrático..., situándolas en un ámbito claro de 'correlación de fuerzas' desfavorables, pero compatible con la democracia formal existente, y obligándolas, en muchos casos, a negociar su posición - enajenación política- para lograr un 'consenso' a cambio de obtener 'algo'.

De otra parte, debemos resaltar el papel de las instituciones públicas, en primer lugar, una que da cuenta de esa atribución connatural al Estado de derecho: la jurisdiccional, como el espacio objetivado en el cual se defienden los derechos subjetivos y, a su vez, se resuelven los conflictos de intereses; en segundo lugar, la institución garante de un espacio de representación política, mediatizador de la pluralidad de las tendencias políticas

---

dialéctica consenso-disenso que posibilite dicha integración. El problema en su ejercicio radica en que por lo general la normativa que lo regula no posibilita la materialización de los valores democráticos, los cuales se ven diluidos bajo la égida del principio mayoritario y de los procedimientos que lo secundan. De otro lado, encontramos que el manejo de la información y su disponibilidad inmediata por parte de la minoría parlamentaria se encuentra desfavorecida por las prácticas monopolísticas. De ahí, decisiones que determinan la posibilidad de importantes debates, quedan confiadas a la mayoría, la cual tiene a su criterio dosificar convenientemente los grados de publicidad y transparencia en menoscabo de las posiciones de la minoría. Por ello, los medios ordinarios de control político se ven relegados por el auge de los controles jurídicos, convirtiéndose en la herramienta más eficaz para realizar su función.

reproducidas a 'escala' y organizadas en un colectivo deliberante, entendido como poder legislativo, trátase de Asamblea, Parlamento, Cortes, Duma o Congreso, en el cual, así mismo, comporta todo un andamiaje de garantías institucionales que tienden a vincular la representación política con el principio de legitimación de todo poder democrático cifrado, a su vez, con el principio de responsabilidad política en el ejercicio de las funciones públicas.

Ahora bien, vista la estructura estatal demo-liberal de manera positiva o ponderativa, ésta permitiría explicar con relativa facilidad la oposición política, pues las diversas manifestaciones de disenso en contra del sistema político, formalmente son resueltas al considerarse que bastaría con la existencia de garantías para la libertad de expresión y de conformación de asociaciones políticas, como canalizadoras de actuación dentro del sistema<sup>153</sup>. Lo cual, ciertamente, operativiza algunas tendencias disidentes de manera matizada, pero, al final, lo que busca con ello el sistema político sería su revalidación o legitimación, no interesando, en última instancia, la configuración del modelo organizativo de la forma de gobierno, es decir, presidencial, semi-presidencial, directorial o parlamentario; todos, bajo esta perspectiva, podrían ser

---

<sup>153</sup> La coherencia de un ordenamiento podría identificarse con la inexistencia de conflictos normativos, pero esto es imposible, pues "son inevitables, en cuanto inherentes al propio dinamismo del orden jurídico y a la diversidad de poderes normativos que coexisten en los ordenamientos complejos". BALAGUER CALLEJÓN, F.: *Fuentes del Derecho*, vol.I, Madrid: Tecnos, 1991, p.141

analizados a partir de sus caracteres definatorios y distintivos, tomando como eje principal la manera en que cada uno organiza y viabiliza la proyección política de las consecuentes formas de oposición política institucionalizada.

Pero lo anterior no es razón suficiente para dar cuenta de la dinámica y tipología reales de la(s) oposición(es) que se presentan en cualquiera de los regímenes de gobierno existentes y, menos en particular, dentro del presidencialista, en el que, como veremos mas adelante, su entramado institucional no es muy a menudo proclive o lo suficientemente claro para definir, al menos, formalmente la práctica de la disidencia bajo parámetros institucionales, huelga decir, en relación con las variantes extra-institucionales.

El desarrollo del Estado demo-liberal, desde su origen, ha sido, en buena parte, cimentado en la institucionalización de garantías, correspondientes a valores, plasmados como categorías jurídico-políticas configuradas en un modelo de ordenamiento, concebido como pacto constituyente, mediatizado democráticamente por la representación política<sup>154</sup>. En particular, nos interesan las garantías

---

<sup>154</sup> El concepto de representación política ha experimentando una evolución desde la época medieval, momento en el que se origina, en la que el representante operaba en nombre de las personas, corporaciones o municipios que lo designaban y su actuación estaba siempre restringida a los límites que el mandato de sus representantes le imponían –mandato imperativo– (próximo a la realización, por tanto, de la democracia directa). La siguiente fase en la construcción de la teoría de la representación tiene lugar en el periodo de la Revolución francesa con la formulación del principio o categoría de la soberanía nacional, a fin a los intereses de los sectores burgueses- y ante la imposibilidad –supuesta- de llevar a la práctica de

políticas, las cuales operarían sobre la base de unos mecanismos de poder inter-relacionales que articulan tanto los órganos - instituciones- como los demás agentes del sistema político, gozando todos de un estatus de juridicidad. Así, pues, la estructura estatal contendría toda una amalgama de fórmulas jurídicas para los conflictos inherentes a cualquier proceso socio-político.

### 1.5.3 DEMOCRACIA MAYORITARIA Y OPOSICIÓN

Percibida la democracia como el sistema político que facilitaría la mayor expresión de los conflictos existentes, con la función, a su vez, de permitir y garantizar un espacio de resolución y autocorrección, tales propósitos sólo serían posibles en la medida que existan actores capaces de ir en su búsqueda, incluida, desde luego, una oposición organizada y actuante. De tal forma que la calidad de la democracia no dependería *“sólo de la virtud de su gobierno con la oposición, sino, de modo muy especial, de la capacidad de esta última. Una oposición bien pertrechada mejora la calidad de la democracia, incluso cuando no consigue llegar al gobierno pero persiste en optar a él a través de su actividad de control y de*

---

la democracia directa o popular. Se opta, entonces, por la democracia representativa basada en la prohibición tajante del mandato imperativo, principio que se mantiene en la generalidad de los textos constitucionales actuales, pese al repunte o reivindicación de la soberanía popular, como camino hacia la superación de la democracia 'electoral' y promover, a su vez, la activa participación política mediante diversos mecanismos como la iniciativa popular legislativa, el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto, la revocatoria del mandato y el voto programático.

*dirección, de propuesta y de crítica. ¿Es ésta, en definitiva, la respuesta a la pregunta 'qué oposición'?*"<sup>155</sup>.

Si bien es cierto que la democracia se fundamenta en el principio de la mayoría, este habría de tener en cuenta que el respeto de la(s) minoría(s) por parte de la mayoría deviene de un criterio decisonal y no de un criterio electoral, ya que elegir sería una cosa y decidir otra, pues el ámbito de la decisión es profusamente más amplio que el de elección. En tal sentido el pueblo cuando decide en términos de mayoría absoluta, constituye, más de lo habitual, un colectivo que representaría al mismo y que refleja, generalmente, a la mayoría que lo elige, resultando, al final, como válido que el pueblo cuantificado según el principio mayoritario absoluto se subdivide en una parte mayoritaria que toma todo -mayoría- y una que pierde todo -minoría-, que facilita a aquella, si quiere, reducir a la minoría al extremo, lo cual no habría de ser permitido<sup>156</sup>.

Sartori para salvar el problema que implica el principio mayoritario absoluto, al activar un mecanismo que entrapa la democracia, dado que inmovilizaría una parte cuando llega al 51 por ciento, considera que no se puede entender la democracia como *“simplemente majority rule y que la teoría de la democracia debe forzosamente encajar –aunque disguste a los impacientes- en el*

---

<sup>155</sup> PASQUINO, *La oposición.*, cit., p.119.

<sup>156</sup> SARTORI, G.: *¿Qué es la democracia?*, Santafé de Bogotá: Altamir, 1994, p.16.

*principio mayoritario moderado: la mayoría tiene el derecho de hacer prevalecer los límites, es decir, respetando los derechos y la libertad de las minorías”.*<sup>157</sup>

Por su parte, Pasquino define a la democracia mayoritaria como:

*“un régimen en el que se forma un gobierno con frecuencia, aunque no siempre, de un único partido, que puede reivindicar un mandato que le ha dado el electorado. Ese gobierno explicita su voluntad de durar toda la legislatura, sin cambiar su composición y sin tratar de cooptar a la oposición. Por su parte, una vez constatada la pérdida de las elecciones, la oposición, que puede estar formada por uno o más partidos, se prepara también para una batalla que durará una legislatura. No se propone entrar a formar parte de la mayoría, sino sustituirla a través de un nuevo episodio electoral, que, obviamente intentará que se produzca en el menor tiempo posible, en especial cuando el gobierno se enfrenta a problemas políticos o sociales. Por su parte, el gobierno explotará al máximo su prerrogativa de decidir la fecha de las elecciones para hacerlas coincidir con su grado más alto, o menos bajo, de popularidad”.*<sup>158</sup>

Por lo anterior el citado autor se muestra partidario de una democracia de ese tipo<sup>159</sup>, ya que ella permitiría una real posibilidad de la alternancia, al garantizar de plano una legítima expectativa tanto a las agencias políticas como al electorado respecto del viable cambio de gobierno por parte de partidos y de coaliciones antagónicas. Así, al crearse y mantenerse un espacio real y posible

---

<sup>157</sup> SARTORI, op.cit., p.16.

<sup>158</sup> PASQUINO, *La oposición.*, cit., pp.121-122.

<sup>159</sup> PASQUINO, *ibid.*

de acceso al gobierno a favor de dos colectividades -partidos o coaliciones-, que integrarían un esquema de gobierno-oposición, y una vez producida la alternancia, la oposición convertida ahora en gobierno, trataría de plasmar el mandato popular, conservando las relaciones de conflicto y competición, y de ninguna manera de colaboración o cooptación con el 'gobierno' derrotado y convertido ahora en oposición, manteniéndose así la dinámica de la democracia mayoritaria.

Lo anterior no quiere decir que el gobierno y oposición convergerían en determinadas decisiones, su contraposición lo sería en asuntos de gran envergadura. Uno y otro podrían "ceder" ante posiciones de su contraparte en asuntos que no desnaturalizarían sus postulados programáticos e ideológicos, mediante consociaciones útiles para la dinámica administrativa, superándose, en consecuencia, el trauma respecto de asuntos o materias "poco" importantes, que en otros esquemas producirían desaforados debates inútiles o inacabados, dado el empecinamiento de los

El voto o la moción de censura de naturaleza constructiva constituiría dentro de la democracia mayoritaria, un mecanismo grupos por defender "su posición".útil no sólo para producir cambios de coyuntura no traumáticos, sino también para preparar la

novación estructural<sup>160</sup>. La inteligencia de la oposición radicaría en el momento en que ha de promoverlos, pues debería estudiar las circunstancias<sup>161</sup> y el clima a favor o en contra del gobierno, opinión pública, legislativo, relaciones con el electorado. En las democracias proporcionales la cuestión se complicaría, puesto que toda la estructura se halla permeada por las distintas fuerzas políticas, las cuales serían reacias, aun en los cambios de periodo gubernamental, de entregar sus fortines burocráticos.

Pasquino considera a la unidad como una de las reglas para mantener una democracia mayoritaria, al constituirse en fuente para la victoria, pues cuando el sistema electoral es de tipo mayoritario, la oposición no tendría opción de vencer si no puede presentarse de forma coherente, compacta y creíble como futuro gobierno. Por ello sería fundamental que existiera un sistema electoral que garantice dicha dinámica, es decir, que contuviera normas a todo nivel, garantizadoras de la posibilidad de la alternancia en franca lid.

---

<sup>160</sup> Vid. MONTERO GIBERT, J.R.: "La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español", en *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*. III Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional, Manuel Ramírez (edit), Labor, 1977, pp.246 y ss.

<sup>161</sup> Es entonces cuando las tácticas y las estrategias dirigidas a la obtención del poder se encaminan hacia otros mecanismos abiertos que pueden venir, todavía dentro de una táctica en la que intervienen exclusivamente actores políticos como los partidos, de la utilización de los mecanismos de la responsabilidad parlamentaria del gobierno por el partido de la oposición consciente de su inutilidad para derrocar al gobierno con el fin de minar la credibilidad de éste ante la opinión pública, o del movimiento de las correlaciones de fuerzas dentro del/os partido/s que se encuentran en el gobierno.



En cuanto a la labor o función de la oposición, el mismo autor es muy claro y enfático al afirmar como uno de sus cometidos vitales el de:

*“vigilar las reglas electorales, institucionales y, en sentido amplio, políticas para impedir que las trastoquen los vencedores de las elecciones, el gobierno. El mandato que el electorado confiere a los vencedores concierne a las políticas públicas; sin ‘consociaciones’ concretas, es decir, sin acuerdos con las oposiciones, no puede hacerse extensivo a las reglas. En particular, es un imperativo del sistema político y del régimen democrático que las reglas no se alteren ni se manipulen para reducir las posibilidades de que la oposición se transforme en gobierno”<sup>162</sup>.*

A su vez, se muestra partidario que dicho sistema electoral pudiera ser de una o dos vueltas, al considerarlos aceptables -en principio- ya que permitiría la competición y la alternatividad.

Pero, finalmente, se inclina por el de segunda vuelta, ya que favorecería e incentivaría de mejor grado el logro de coaliciones políticas y gubernamentales, vivificando, con ello, la gobernabilidad, entendida esta como eficacia decisional y estabilidad política. En tal orden, todo proceso político, en el ámbito mayoritario, encauzaría un enfrentamiento entre dos coaliciones: un gobierno y una oposición.

La democracia proporcional es criticada por producir el otorgamiento de cuotas de poder, correspondiendo tal práctica con

---

<sup>162</sup> PASQUINO, *ibidem.*, p.131.

una oposición de proceder ambiguo, mientras que en la democracia mayoritaria conllevaría el monopolio del reparto del poder, así pues, el gobierno tiene la potestad de configurar la administración con determinados cuadros. El asunto nodal radicaría cuando se apropia de cargos que sobrepasen las reglas de juego mayoritario y alteren las posibilidades de alternancia, por ello la “*democracia mayoritaria no equivale a dictadura de la mayoría*”<sup>163</sup>.

Las instituciones como formas ideadas por los humanos para resolver problemas de diversa índole, crean estructuras e incentivos para que los actores sociales desarrollen determinadas prácticas, para satisfacer de cierta manera sus necesidades. En el caso de las instituciones políticas, éstas darían respuesta a los asuntos del poder, basados en axiomas, los cuales se mediatizan a través de aquellas. La democracia, como principio, puede ser desarrollada sin importar la forma del sistema de gobierno imperante, ya sea: parlamentario, presidencialista, semi-presidencialista o de otro tipo. Su elección dependería de muchos factores que, de manera prevalente, podemos sintetizar como de naturaleza histórica, dentro del discurrir de occidente en la búsqueda de la realización democrática.

América Latina, involucrada en ese contexto histórico, pasó de regímenes colonialistas a Repúblicas con formas de gobierno

---

<sup>163</sup> PASQUINO, *ibidem.*, p.141.

presidencialistas, siguiendo el paradigma francés, pero ajustándose a sus realidades y proyectos regionales. La cuestión radicaría en si éstas instituciones políticas han sido las mas idóneas para procurar la democracia y permitir la(s) oposición(es). Para emprender una evaluación de dicha institución de gobierno existente en casi toda América, exceptuando Canadá, veamos su conceptualización y el tratamiento de la oposición en los sistemas políticos.

#### 1.5.4 EL SISTEMA PARLAMENTARIO

##### 1.5.4.1 LA OPOSICIÓN DESARROLLADA

En el sistema parlamentario, y tomando a Inglaterra como paradigma, la oposición existe como un *gobierno en la sombra*, que se haya preparado para remplazar al gobierno en cualquier momento. Dos actores políticos (ambos legítimos), Gobierno y Oposición compiten en el parlamento y dos partidos políticos buscan el apoyo popular. Así, la oposición debe controlar las políticas públicas del Gobierno, a través de críticas y del planteamiento de alternativas, configurando una estructura bipolar, pese a que los partidos no tienden a deliberar en el parlamento unos

con otros, sino que sus decisiones son tomadas en su interior en sesión cerrada<sup>164</sup>.

Por su parte en el sistema presidencialista el gobierno puede ser de procedencia diferente al partido mayoritario en el legislativo. Así, la lógica de la oposición se determinaría según las cuestiones políticas tratadas, dependiendo de muchas variables: intereses, regiones, opinión pública, etc. Su éxito dependería de su destreza para formar el gobierno. Por ello la oposición más desarrollada en los regímenes liberales democráticos es la parlamentaria, así, pues, en este sistema de gobierno su función y papel serían reconocidos y garantizados por el ordenamiento constitucional y legal, el cual determina la forma, el procedimiento y el tiempo en que se puede ejercitar el derecho a la oposición. Empero, la oposición parlamentaria no agota las formas posibles de ejercerse, así, por ejemplo, aparte de los partidos políticos existirían otros movimientos de oposición a la institucionalidad política, económica y cultural, que utilizarían otras vías, no necesariamente legales, para manifestar su disenso mediante actuaciones, métodos y medios violentos.

---

<sup>164</sup> Vid. SCHMITT, C.: *La crisis del parlamentarismo*, Madrid: Tecnos, 1990, pp.57 y ss.

#### 1.5.4.2 EL CONTROL PARLAMENTARIO

El sistema parlamentario tiene como eje en su funcionamiento no la contraposición entre Gobierno y Parlamento sino entre mayoría gubernamental y minoría o minorías en la oposición, pues el Gobierno dispone normalmente de la mayoría parlamentaria. Así pues, la minoría o minorías constituiría el actor natural de la función de control, al interesarle exponer las debilidades de la política gubernamental y ofrecer alternativas. Por tanto la función de control, continua y efectiva, no depende de la acción y opinión de la mayoría sino del protagonismo de las minorías, dado que la mayoría no se va a controlar así misma. Por ello, son las minorías en la oposición las que ejercerían el control parlamentario de la acción del gobierno a través de la vigilancia, exposición, discusión y evaluación de la misma en sede parlamentaria, con proyección hacia la opinión pública.

El control parlamentario<sup>165</sup> se concreta en una valoración crítica de la actuación del gobierno, siendo, por ende, un control político, que

---

<sup>165</sup> Constituye una función clásica de las cámaras desde los orígenes del Estado liberal, procedente del principio democrático, el cual implica que el gobierno debe rendir cuentas de sus actuaciones por medio de la institución parlamentaria, tanto de su gestión política normal como de actividades particulares. En la actualidad puede afirmarse que el control parlamentario es el núcleo sobre el cual giran la concepción y la realidad del sistema parlamentario. GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1985, p.21. Sobre esta función parlamentaria es numerosa la aportación doctrinal española, entre otras se destacan las de ARAGÓN REYES, M.: *Constitución y control del poder*, Buenos Aires: Ciudad de Argentina, 1995; "Aproximación a un concepto de control parlamentario", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad*

no iría dirigido solamente a comprobar el compromiso programático sino, también, como una función de colaboración entre el parlamento y el gobierno, dentro de la lógica de un sistema democrático, en el que se incluyen:

1º. La función de información y de inspección, encaminada a asegurar una información exhaustiva al Parlamento para el ejercicio de cualquier rol, mientras que la función de inspección se dirigiría a facilitar valoraciones y juicios sobre el Gobierno, para lo cual se dispone de instrumentos informativos, en particular las audiencias, así como, de instrumentos de inspección, que contienen un carácter coercitivo, entre otros: la comparecencia del gobierno o de los ministros, las preguntas, las interpelaciones, las comisiones de encuesta y la intervención del comisario parlamentario.

2º. La inspección a través de tribunales de cuentas como órganos auxiliares del Parlamento mediante la remisión del informe anual sobre la cuenta del estado y sobre la gestión de los entes financiados por fondos públicos.

---

*Complutense*, Nº.10, 1986, pp.31-70; "Algunos aspectos del control parlamentario", en AA.VV:*El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid: Tecnos, 1990, pp.247-252; MONTERO GIBERT, J.R., y GARCIA MORILLO, J.: *El control parlamentario*, Madrid: Tecnos, 1984; SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *El parlamento y sus instrumentos de información (Preguntas, interpretaciones y comisiones de investigación)*, Madrid: Edersa, 1982; RUBIO LLORENTE, F.: "El control parlamentario", en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Nº.1, 1985, pp.83-103; LÓPEZ GUERRA, L.: "La función de control de los parlamentos: problemas actuales", en AA.VV: *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid: Tecnos, 1990, pp.233-246; LAVILLA RUBIRA, J.Y.: "Congreso de los diputados y demás poderes públicos. Información, control y responsabilidad", en *Estudios sobre la Constitución. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid: Civitas, 1991.

3º. Formas de Control que suponen una coestión funcional. Facultad reconocida a ciertas comisiones parlamentarias las cuales pueden expresar dictámenes sobre los actos de competencia del Gobierno, aunque aquellos sean preceptivos y no vinculantes.

4º. Las funciones de orientación y las de control político. El control político se entiende *“como la posibilidad de limitar la acción gubernamental que va unida a un poder de crítica sobre ella, corresponde básicamente a las minorías de opinión y comporta la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno. Lo que no significa, sin embargo, una correlativa posibilidad de remoción del mismo”*.<sup>166</sup>

5º. La función de garantía constitucional del Parlamento. Se requiere distinguir la función de garantía constitucional del Parlamento encaminada a salvaguardar la normalidad constitucional en el funcionamiento de los órganos y de la estructura estatal, de la actividad de control político-institucional.

De tal forma, podemos observar cómo al final del milenio los controles en los sistemas parlamentarios no presentan variaciones desde el punto de vista conceptual, dado que permanecerían

---

<sup>166</sup>DE VERGOTTINI, G.: “La función de control en los parlamentos de fin de siglo”, en *Rev. Estudios Políticos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp.48-49.

inalterados los tipos o formas de gobierno y de estado, manteniéndose las clásicas relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, en cuanto a su formato funcional. El Gobierno se “somete” a la superioridad parlamentaria, ubicando en él los poderes de control, lo cual no es óbice para que se presenten nuevas formas y equilibrios en las relaciones de poder entre los diferentes órganos estatales, autonómicos y organismos interestatales, ya que existiría en algunos ordenamientos la desconfianza hacia la “democracia de partidos” o “estado de partidos”<sup>167</sup> -partidizado-, reflejado en el poder de los parlamentos, los que, a su vez, se consideran deslegitimados, pues habrían sido penetrados por otros centros de poder de radio mayor, tales como:

*“ las agencias estadounidenses, órganos dotados de poderes cuasi-legislativos o cuasi-judiciales, las autoridades independientes del ordenamiento francés, los quangos (quasi autonomous non governmental organizations) británicos, los minister freien raums (o espacios libres de control gubernativo dentro del mismo poder ejecutivo) elaborados por la doctrina alemana, el modelo español, todavía incierto y en vías de realización del Estado neutral y, por último, las autoridades administrativas independientes del ordenamiento italiano.”*<sup>168</sup>

Tales autoridades cumplirían funciones de control y regulación de las decisiones públicas o de sectores de igual naturaleza, en relación

<sup>167</sup> Kelsen, por ejemplo, hará del Estado de partidos uno de los ejes centrales sobre el que reposa la democracia contemporánea –frente a la obra de Triepel de 1926 *Staatsrecht und Politik*, quien los percibía, de acuerdo con la visión democrática decimonónica como una enfermedad de la democracia–: “La democracia, necesaria e inevitablemente requiere de un *Estado de partidos*”. KELSEN, H.: *Esencia y valor de la democracia*, Madrid: Guadarrama, 1977, pp.35-37

<sup>168</sup> DE VERGOTTINI, *ibid.*, p.27.



con: actividades económicas y financieras; relaciones entre administraciones y ciudadanos; libertad de información y el ejercicio de actividades científicas. Dicha intromisión y regulación permanentes por actores extra-estatales configuran un régimen *supracrático*,<sup>169</sup> pues el ejercicio de las soberanías nacionales se ve superado a las directrices de aquellas.

Pero también existen otras instituciones independientes que buscarían diversos fines “altruistas” tales como: libertad de comercio, prensa, información, transparencia de los procesos gubernamentales, control y garantía de operaciones bancarias, transparencia administrativa. Son entonces las llamadas autoridades administrativas independientes, las cuales:

*“marcan la tendencia a la prosecución de aquella línea de modificación de las concepciones del control parlamentario que comenzó hace tiempo con la institución del ombudsman (fiduciario o comisario parlamentario). Solución híbrida en la que se suman la función inspectora y la de garantía en el campo específico de la tutela de las situaciones jurídicas subjetivas de los ciudadanos, a partir del presupuesto esencial de la imparcialidad del órgano que, para ser efectiva, debe gozar de independencia funcional del gobierno y también del parlamento”*.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup>DÍAZ ARENAS, P. A.: *Estado y tercer mundo. El constitucionalismo*, Santafé de Bogotá: Temis, 1997, p.5.

<sup>170</sup>DE VERGOTTINI, op.cit., p.29.



### 1.5.4.3 LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO

En los sistemas parlamentarios se destacaría como característica central, dentro del esquema de colaboración entre poderes, el que los poderes reales que tienden a equilibrarse y ayudarse, constituirían en todo caso la Mayoría y la Oposición. Así pues, el modelo se articula teniendo como principios estructurales: la diferenciación de los órganos estatales principales, la colaboración y el equilibrio entre los poderes sociales y políticos en vía de institucionalización, la regla de la mayoría y el diálogo como criterios para la adopción de acuerdos. A su vez, cierta flexibilidad normativa para que el sistema político, al aplicar la regla de la mayoría, mantenga la unidad de poder, cumpla la función dual de legislar y gobernar, dentro del esquema de poderes separados.

En frente de la 'unidad' de gobierno en el modelo parlamentario surge una minoría -no importando su configuración partidaria-, la cual cumpliría una función destacada y de primer orden dentro del sistema político: actuar como Oposición del Gobierno. En ese orden, ésta se concretaría en segunda opción, al contener la fuerza cuantitativa en escaños siguientes a la mayoritaria, con potencial alternativa de gobierno, independientemente de sus mediatas o inmediatas posibilidades de alcanzarlo.

Resulta claro que toda oposición desarrolla ciertas actividades que coadyuvarían al funcionamiento del régimen democrático, siendo, quizás, la principal el constituir uno de los polos dentro del concierto de diálogo político establecido por el sistema. Así, “*si del diálogo teorizado entre Parlamento y Gobierno derivaba el equilibrio de poderes clásico, del diálogo entre Mayoría y Oposición deriva el equilibrio de poderes reales del Parlamento Mayoritario, bajo la mirada a veces atenta de los electores, que periódicamente son llamadas a decidir sobre cuál sea la mayoría actual*”<sup>171</sup>.

Fue a partir de 1937 cuando en Gran Bretaña se reconoció jurídicamente la función de la oposición. De tal forma fueron destinados por la *Minister of the Crown Act* recursos para el líder con cargo al Presupuesto y, a su vez, reconocido como *His Majesty's Loyal Opposition*, dejando por ende de ser un hecho simplemente fáctico, pues se componía normativamente el esquema mayoría-minoría como fórmula dialógica básica del Parlamentarismo mayoritario, ya que el partido, o colectivo de partidos, con la minoría mayor de escaños en la Cámara de los Comunes comenzó a ver reconocida su función política dentro del nuevo esquema de poderes.

---

<sup>171</sup>MOLAS, I.: “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, en *Rev. Centro de Estudios Constitucionales*, No.2, ene-abr/89, Madrid, p. 57-58.

De tal manera la fórmula del *government by discussion* hizo que la regla de la mayoría fuera permeada por el diálogo, y debido a ello se reconocería, también, la participación en el ejercicio del Gobierno y en la función legislativa tanto a la mayoría como a la oposición, desde sus respectivas posiciones. Así, pues se reconocería la colaboración y la participación de la oposición en el gobierno por medio de<sup>172</sup>: el ejercicio de la crítica legítima; la pretensión de cambio de las políticas gubernamentales; la vigilancia y control del gobierno y de la administración; y, la pedagogía política dirigida al pueblo, como muestra del pluralismo dentro del régimen constitucional.

Siguiendo a de Vega, “*el fenómeno de la oposición como algo real y efectivo que da sentido y vida al proceso político*”<sup>173</sup> una vez institucionalizada democráticamente concretaría su razón de ser, como pieza esencial dentro de un real proceso político pluralista. Por su parte Molas nos señala las específicas funciones que ha de realizar la oposición, veámoslas<sup>174</sup>:

1) Constituirse en alternativa de gobierno, con un programa, un equipo humano y un líder. Es su primer objetivo, pues la grandeza y fortaleza dentro de un sistema democrático radicaría en aceptar

---

<sup>172</sup> MOLAS., *ibid.*, p.58.

<sup>173</sup> DE VEGA, P.: “Para una teoría política de la oposición”, en *Estudios Político-Constitucionales*, (1970), México : UNAM, 1980. Citado por MOLAS, *op.cit.*, p.58.

<sup>174</sup> MOLAS., *ibid.*, pp.59-64.

como conveniente para el mismo la existencia de una alternativa de gobierno preparada y lista para asumirlo en cualquier momento. Así, Gobierno y Oposición poseerían al unísono derechos y deberes en relación con el funcionamiento y la estructuración del sistema político.

2) Convencer al electorado de la bondad de su programa, frente y a cambio del existente. Por ello deberá tener como guía el atraer al electorado, haciéndoles ver cómo su propuesta humana y programática de gobierno sería mejor que la existente.

3) Criticar al Gobierno para, de un lado, corregirlo y, de otro, poner de manifiesto ante el electorado su opción de gobierno. En ese orden, su función no sería solo la de preparar una alternativa de gobierno sino, también, la de cuestionar la actuación del Gobierno mediante una crítica constructiva para que éste corrija o tome las medidas pertinentes para enmendar sus errores, lo cual se traduciría en una colaboración al Gobierno, que sería fuente de legitimación para la Oposición.<sup>175</sup>

4) Articular en su programa valores o demandas de ciertos sectores ideológicos, sociales o culturales rechazados por la Mayoría. A pesar que en la estructuración de su propuesta política jerarquice los

---

<sup>175</sup> Molas al respecto asevera cómo la crítica concreta y constructiva constituye una variante de la crítica general de la oposición, en la cual “la frontera entre crítica-alternativa-obstrucción y la crítica-influencia es débil y con frecuencia Mayoría y Oposición están en desacuerdo sobre dónde debe fijarse la línea que separa una de otra. Sugerencias y acuerdos parciales constituyen un aspecto que dependen básicamente de la permeabilidad de la mayoría y de las aportaciones de la Oposición, con opiniones también diversas sobre la flexibilidad y el carácter constructivo por parte de unos y otros. Ciertamente rectificar supone costos para la Mayoría, pero también beneficios. Depende de su juicio acerca de ellos y del talante mismo de las dos instituciones que el margen de colaboración sea más amplio o más reducido”. MOLAS., *ibid.*, p.61.

asuntos a tratar, según criterios variados, la Oposición deberá fijarse también en aquellos sectores minusvalorados por el Gobierno, con lo cual su programa quedaría debidamente integrado.

De tal manera el diálogo no sería *“entre diputados, ni entre Parlamento y Gobierno, ni tan solo entre grupos parlamentarios : el principal diálogo es entre la Mayoría y la Oposición. Del equilibrio y colaboración entre ambos y de la aceptación de las consecuencias de su carácter estructurador depende la consolidación de un sistema político... el Parlamentarismo Mayoritario tiende, lentamente, a estructurar la oposición como institución fundamental y a poner de manifiesto que en un sistema político existen dos funciones : la de gobernar y la de oponerse”*<sup>176</sup>.

Ahora bien, una reflexión sobre la relación mayoría-minoría en el sistema parlamentario, debería rebasar el estudio de los mecanismos de articulación y su entramado jurídico, pues las relaciones entre las fuerzas políticas parlamentarias requieren una redefinición constitucional del esquema existente, para lograr una nueva dinámica que posibilite el pretendido equilibrio entre la expresión de los intereses mayoritarios y la integración de las preferencias de las minorías. La visión clásica o romántica de un Parlamento perfecto, en el que se debatía el uso público de la razón política, ha sido desmentida por la historia, dada la necesidad de hacer nuevos mecanismos que medien las relaciones de fuerzas, muchas veces o

---

<sup>176</sup>MOLAS., op.cit., p.63.

en su mayoría inclinadas desde la misma configuración jurídico-política constitucional<sup>177</sup>.

Existe una generalizada y difusa convicción del deterioro del Parlamento como institución representativa, pues su incapacidad de comunicación con el colectivo representado sería manifiesto, como reflejo del mal funcionamiento de los partidos políticos<sup>178</sup>. Así, la función natural de control al Gobierno por parte del Parlamento, se ha trasladado a instancias ajenas a las propias Cámaras y es dominada por los *mass-media*. Dándose, entonces, un control virtual, que sería delineado por la incisividad de los medios de comunicación, como reales receptores de la información los que programarían su difusión con base en criterios ambivalentes, políticos, empresariales, particulares, así las Cámaras se convertirían en meras cajas de resonancia de los foros realizados en escenarios extra-parlamentarios.

---

<sup>177</sup> A pesar de la justificación del parlamentarismo liberal encarnado en el modelo británico en el que el parlamento lograba que la creciente administración se ajustase a los patrones de actuación delimitados por él de forma democrática, ya Weber intuyó cómo los partidos políticos estaban llamados a transformar el parlamentarismo continental en un 'Estado Popular' – legítimo- como 'Estado de masas', en el que auguraba cierto cesarismo que posibilitase la acción política y evitase que se volatizara la responsabilidad de los gobernantes ante los electores. Vid. WEBER, M.: *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México: FCE, 1979, p.1095 y ss.

<sup>178</sup> Como ejemplo, Schmitt destacaría que la incapacidad de los partidos para alcanzar mayorías suficientes y para formar coaliciones estables era la causa del profuso uso del voto de desconfianza en la Constitución de Weimar. Vid. SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, Madrid: Alianza Universidad, 1982, pp.328-330.

Siendo muy recurrente, en esta sociedad mediática, acudir al principio de libertad de opinión, pero en la realidad sabemos que no sería pública ni libre, pues obedecería a una monopolización del poder privado, que condiciona la praxis política según sus intereses. El control parlamentario, también se vería condicionado por la dificultad de elaborar proyectos unitarios que armonicen y medien las demandas heterogéneas y contradictorias expresadas por el pluralismo lo cual provocaría una desarticulación social ante la dificultad de satisfacer y computabilizar los programas políticos planteados. Por ello, el principio mayoritario debería flexibilizarse y modularse ante los nuevos retos de la sociedad en procesos de globalización y en el cual emergen nuevos actores políticos y nuevos medios de intervención mediática, que desconfigurarían las formas actuales o clásicas de relación sociedad civil - sociedad política.

## 1.5.5 EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA

### 1.5.5.1 CONCEPTO Y PANORAMA

La característica común de los sistemas políticos contemporáneos, parlamentarios o presidenciales, es el predominio del ejecutivo sobre las demás ramas del poder. Las transformaciones económicas, políticas y sociales que acarrearón las dos conflagraciones



mundiales propiciaron que los órganos legislativos se debilitaran. Las instituciones parlamentarias se revelaron *“incapaces de asumir las funciones que exige la democracia económica debido, principalmente, a la lentitud del procedimiento legislativo”*<sup>179</sup>. Carro Martínez<sup>180</sup> sostiene que a lo largo de las últimas décadas el ejecutivo se ha fortalecido a través de tres tipos de funciones: la militar; la diplomática y la de planificación. Mientras que Carpizo lo precisa aún más al señalar una serie de factores que han conllevado a la consolidación de un ejecutivo fuerte: los problemas económicos, sociales, de planeación y de defensa; su papel en las relaciones internacionales; la delegación de facultades legislativas y el control a través de los medios masivos de información. En definitiva, considera a *“los rasgos organizativos que caracterizan al Poder Ejecutivo parecen ser la razón por la cual sea éste, y no el parlamento, la estructura gubernamental sobre la que se ha ido acumulando una proporción mayor de las funciones públicas”*<sup>181</sup>.

De la misma forma, clásica, como se divide a los sistemas electorales en mayoritarios y proporcionales, los sistemas políticos democráticos se clasifican en presidencialistas y parlamentarios, nos interesa conceptuar al sistema o régimen de gobierno

<sup>179</sup> BACALAO OCTAVIO, D. A.: “El fortalecimiento del Ejecutivo y la delegación legislativa”, en *Anuario Instituto de Derecho Comparado*, No.10, Valencia, Venezuela, 1978, p.87.

<sup>180</sup> El citado autor constata como es el ejecutivo “quien prepara, decide y absorbe la plenitud de la acción de gobierno”. CARRO MARTÍNEZ, Antonio. “La primacía del poder ejecutivo en el Estado contemporáneo”, *Rev. Estudios Políticos*, No.98, pp.24 y ss.

<sup>181</sup> CARPIZO, J.: *El presidencialismo mexicano*, México: Siglo XXI, 1978, p.19-23.

presidencialista. Para determinar si un sistema de gobierno es de ésta naturaleza, debemos tener en cuenta si se dan los siguientes criterios<sup>182</sup>:

1. Elección popular directa o cuasi-directa del jefe de estado por un tiempo determinado (por lo regular entre 4 a 8 años). Solo este criterio no sería suficiente, pues en Austria, Islandia e Irlanda son elegidos de dicha manera, dentro de un sistema parlamentario.
2. El gobierno o ejecutivo no es designado ni puede ser despedido por el voto parlamentario. El presidente, a su vez, elige a su discreción la configuración de su gabinete. Dicha potestad no riñe con la facultad que tiene la asamblea o parlamento de censurar o vetar a ministros, provocando su renuncia o destitución, pues el presidente conservaría siempre el poder nominativo.
3. La existencia de una línea de autoridad vertical del presidente hacia abajo. Generalmente el jefe de estado lo es también de gobierno. Lo esencial aquí, es que encabeza y dirige una estructura de gobierno que él a su vez designaría.

En tal sentido constituye, al igual que los sistemas parlamentarios, una forma sistémica que denota una estructura y una lógica de poder diferenciada, la que, a su vez, permitiría distinguir ciertas matizaciones, al alejarse de la misma, para configurar otro tipo,

---

<sup>182</sup>SARTORI, G.: "Presidencialismo y parlamentarismo", en *Rev. Consigna*, No.452, 2º Trimestre/97. Santafé de Bogotá : Fundación Universitaria del Área Andina, pp.16-18.

como es el caso del semi-presidencialismo. En la actualidad existe éste sistema en unos veinte estados, ubicados en su mayoría en América<sup>183</sup>, siendo el único “funcional” el de los Estados Unidos de América, pues los otros han sido regímenes muy frágiles o disfuncionales, al no mantener democracias estables.

Ahora bien, si en América Latina se mantiene el principio de separación de poderes en sus rasgos fundamentales -en el sentido de la independencia jurídica entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial-<sup>184</sup>, debemos puntualizar que se introdujeron algunas variaciones respecto del modelo norteamericano, que han imposibilitado el juego de los *checks and balances*<sup>185</sup>, y que tendieron a reforzar el ejecutivo en menoscabo del legislativo, dadas las exigencias al tener la condición de países en vías de desarrollo<sup>186</sup>. Lambert introduce una nueva terminología para poner

---

<sup>183</sup> Sartori explica la razón del por qué no existe en Europa, al afirmar que se debe a una cuestión “histórica y no se trata de una decisión deliberada. Cuando los estados europeos empezaron a practicar el gobierno constitucional, todos (excepto Francia, que se convirtió en República en 1870) eran monarquías; y las monarquías ya tenían un jefe de Estado hereditario. Pero mientras que Europa no daba cabida a los presidentes electos (al menos hasta 1919), en el nuevo mundo casi todos los nuevos países conquistaron su independencia como repúblicas..., por tanto debieron elegir a sus jefes de estado, es decir, a sus presidentes. La división entre los sistemas presidenciales y los parlamentarios no resultó, pues, de alguna teoría que debatí si una forma era superior a otra”. SARTORI, *ibid.*, p.18.

<sup>184</sup> Disintiendo de esta posición, Carpizo afirma que en Latinoamérica no existe una verdadera separación de poderes. CARPIZO, *op.cit.*, p.17.

<sup>185</sup> El principio básico de independencia judicial no debe impedir a tribunales y jueces mantener relaciones con otros conjuntos institucionales, pudiendo originar la necesaria colaboración de poderes para conseguir, de esta forma, una nueva proyección de “los *cheks and balances*” de los que habla el constitucionalismo clásico”. APARICIO PÉREZ, M.A, y SOLÉ TURAJ, J.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid: Tecnos, 1987, p.236.

<sup>186</sup> Krsticevic sostiene que los objetivos que se persiguen con la instauración de la separación de poderes rígida, en el sistema presidencialista, se orienta a la consecución de un triple objetivo:

de manifiesto estas variaciones y habla de la existencia de un “régimen de preponderancia presidencial”, si bien en la actualidad se simplifica aún más y se habla, sencillamente, de presidencialista o presidencialismo, en el que el sufijo “ismo” alude a una exageración o hipertrofia del modelo o forma presidencial<sup>187</sup>. Las peculiares condiciones socioeconómicas e históricas de los países latinoamericanos configuran diversos tipos o desarrollos de sistemas presidencialistas. Empero, no podemos pasar por alto el señalar que ha habido ejemplos de parlamentarismo en países iberoamericanos<sup>188</sup>.

---

“...el logro de un sistema que evite los abusos de poder y preserve la seguridad, (...) la división para alcanzar resultados más eficientemente o bien generar mecanismos que permitan una efectiva toma de decisiones (...) y que los ciudadanos alcancen el máximo grado de autonomía posible”. KRSTICEVIC, V.: “Presidencialismo en América Latina”, en NINO., et al.: *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p.132.

<sup>187</sup> LAMBERT, J.: *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*, Barcelona: Ariel, 1978, pp.518-553., y GARCÍA, D.: “Forma de gobierno en la Constitución peruana”, *Rev. De Estudios Políticos*, No.74, Madrid, 1991, p.621. En el mismo sentido Nogueira anota que el “presidencialismo latinoamericano ha sido denominado cesarismo representativo por ciertos autores, para quienes el régimen, si funciona correctamente, se diferencia de la dictadura por el hecho de que el poder del Jefe de Estado no es ilimitado ni arbitrario, que existe según una regla institucional preestablecida que respeta las otras instituciones y garantiza las libertades públicas, que su autoridad proviene de una elección popular competitiva y es limitada en el tiempo, el cual posee amplios poderes de los cuales sólo responde ante el pueblo que lo eligió, aún cuando comparte con un Parlamento con prerrogativas limitadas, ya que el Ejecutivo se convierte en colegislador”. NOGUEIRA, H.: “El presidencialismo en la práctica política”, *Rev. Síntesis*, No.3, Madrid, 1987, p.13.

<sup>188</sup> “Los ensayos de régimen parlamentario o han sido efímeros (Cuba, Brasil) o incompletos (Venezuela, Chile, Guatemala) o han derivado hacia formas peculiares (Uruguay)”. SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Madrid: Univ., de Madrid, 1976, p.240. A su vez Krsticevic a parte de señalar esos ensayos parlamentarios, comenta que “también se intentaron desarrollos autóctonos como la curiosa Constitución de Bolivia de 1826”. KRSTICEVIC, op.cit., p.132. Una relación de los ensayos parlamentarios en Latinoamérica se encuentra en: VALENCIA, S.: “Tendencias del Ejecutivo Latinoamericano”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nos. 31-32, pp.147-151.

De todas formas, sí encontramos preceptos constitucionales que, dentro de la fórmula presidencialista, contienen elementos del parlamentarismo como son la interpelación a los ministros y el voto o moción de censura contra los mismos. Un caso particular lo constituye la experiencia de un ejecutivo colegiado en Uruguay, de inspiración suiza, el cual tuvo éxito mientras prosperó la economía en dicha nación<sup>189</sup>. Es prácticamente unánime la consideración que el más inmediato antecedente del presidencialismo latinoamericano lo constituye el constitucionalismo liberal decimonónico<sup>190</sup>.

Para la caracterización histórica y jurídico-constitucional de este modelo de sistema político -presidencialista-, el cual aludiría mas a la forma de gobierno que a la de Estado, dentro de la evolución del Estado demoliberal, es necesario recurrir al método de estudio de derecho comparado, con el fin de desentrañar las particularidades representativas y comunes al modelo de estudio, pues dicha metodología nos proporciona los instrumentos teóricos y

---

<sup>189</sup> En relación con el ejecutivo colegiado uruguayo consúltese: OLLERO, C.: "Uruguay. La Reforma Constitucional de 16 de diciembre de 1951: el ejecutivo colegiado", en *Rev. de Estudios Políticos*, No.62, Madrid, 1992, pp.139-155, y VALENCIA, S.: "Tendencias...", cit., pp.150-153.

<sup>190</sup> Un estudio referente a la Ilustración y el Liberalismo en Iberoamérica lo encontramos en ROMERO, L.A., y VALLESPÍN, F. (edit): *Historia de la Teoría Política* (3). Madrid: Alianza, 1991, pp.448-485. Por su parte Valades señala diez elementos fundamentales, comunes a los Estados Latinoamericanos, que contribuyeron al desarrollo del poder presidencial durante el siglo XIX: tradición indígena, afirmación del poder nacional, tendencias federalista y centralista, poder de la iglesia, sistemas electorales, organización social, responsabilidad política del ejecutivo, presiones externas, inestabilidad institucional e incultura política -cada uno con su peso específico propio-. VALADES, D.: "El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 44, 1982, pp.613-626.

metodológicos para ello<sup>191</sup>, pretendiendo inferir parte de la teorización acerca de las funciones de la oposición política en el interior de dicho régimen, dado que junto con los análisis políticos de coyuntura sobre realidades de Estados con ese régimen en particular, nos permitirá reconstituir las fuentes para la elaboración de un corpus teórico tentativo. Asimismo, porque su estudio no ha tenido el desarrollo teórico-conceptual alcanzado en relación con el sistema parlamentario, del cual existen prolíficos trabajos.

El estudio de la oposición política en el régimen de tipo presidencialista permite dos variables de análisis: la primera sintetiza la decantación histórica de su definición institucional; y la segunda, se propone descubrir los puntos sobresalientes de su formalización jurídica dentro del ordenamiento constitucional. El análisis ofrecido no pretende desbordar tales líneas de interpretación. Empero, los elementos suministrados por estas teorizaciones nos permitirían comprender, contrastando con ciertas experiencias históricas, la realidad latinoamericana en cuanto a los operadores, factores, lógica de la función de gobierno y de su control, animada ésta en gran medida por las complejas variantes de oposición.

---

<sup>191</sup> Vid. DE VERGOTTINI, G.: *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Espasa-Calpe, 1985.

Para tales propósitos debemos observar los modelos democráticos existentes. Un criterio para definir, comúnmente, a las democracias estables radica en la longevidad de la misma. Mainwaring presenta la siguiente tabla de regímenes democráticos durante 25 años, para 1992<sup>192</sup>:

DEMOCRACIAS ESTABLES (1966-1991)

SISTEMAS PARLAMENTARIOS, 24	SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS, 4	OTROS SISTEMAS, 3
Alemania, Australia, Austria, Barbados, Bélgica, Bostwana, Canadá, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido,	Colombia Costa Rica Estados Unidos Venezuela	Finlandia (semipresidencial) Francia (semipresidencial) Suiza (híbrido)

<sup>192</sup> MAINWARING, S.: "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", en *Rev. Estudios Políticos*, No.88, abr-jun/95, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 121.

Suecia, Trinidad y Tobago		
---------------------------	--	--

El cuadro anterior refleja la poca existencia de regímenes presidenciales funcionales. Su escasez no devendría, aclara el citado autor, de un número escaso, ya que al examinar gobiernos democráticos que existían en o a partir de 1945, encontró que “*sólo 7 de 31 (22.6%) de las democracias presidenciales se han mantenido por al menos 25 años, comparadas con las 25 de 44 de sistemas parlamentarios (56.8), 2 de 4 híbridas (50.0%), y 2 de 3 sistemas semipresidenciales (66.7%)*”.<sup>193</sup> El mismo autor considera que el presidencialismo no es que no promueva la democracia,<sup>194</sup> sino que es generalmente menos propicio para que ella se desarrolle.

Al igual que Sartori, piensa que una de sus mayores cargas sería la de ofrecer menos flexibilidad para salvar situaciones de crisis, pues al contrario que los sistemas parlamentarios, que poseen mecanismos para cambiar el gobierno preservando la estabilidad del régimen, aquel aseguraría la inamovilidad del presidente -gobierno- y dicha rigidez se convertiría en enemiga de la estabilidad del

<sup>193</sup> MAINWARING, *ibid.*, p. 122.

<sup>194</sup> Mainwaring no comparte todas las críticas que hacen Blondel y Suárez (1981), Lijphart (1994), Linz (1994) y Riggs (1988), quienes han argumentado la poca probabilidad que el presidencialismo promueva la democracia. De otra parte, señala como modelos históricos-comparados de democracias presidencialistas a USA, Costa Rica y Venezuela. MAINWARING, *ibidem*, p. 124.



sistema ante crisis sobrevinientes. Señala, también, como otro factor, la gran posibilidad de incomunicación entre el ejecutivo y el legislativo, como resultado de su elección en forma separada, lo cual propiciaría, regularmente, el bloqueo del programa de gobierno en la asamblea o parlamento; y, finalmente, estima como otro inconveniente el hecho de la elección directa de los presidentes, pese a parecer en sí mismo deseable, pues en muchos casos se prestaría para que resultaran elegidos individuos ajenos a la política *-outsiders-*, sin ninguna experiencia para enfrentar el control parlamentario, lo cual se agudizaría cuando su elección no se da dentro de un sistema de partidos fuertes y bien estructurados.

Lo anterior no quiere decir que el sistema presidencialista sea la mayor explicación de la inestabilidad de las democracias en América Latina, sino que ello se debería a muchos otros factores: la naturaleza del sistema de partidos, la configuración de prerrogativas institucionales del legislativo como del ejecutivo, entre otros, los cuales se requerirían estudiar para cada caso. En tal sentido, existen múltiples posibilidades para desarrollar tipologías descriptivas de las variantes de oposición dentro del régimen presidencialista, dadas las distintas perspectivas y métodos, aportados e insinuados por la doctrina. Pese al sesgo puramente descriptivo del esquema teórico desarrollado, este nos da suficientes elementos para abordar el estudio del origen, carácter y dinámica de la oposición en el régimen

presidencialista, como el conjunto de fuerzas, con plena y volitiva actitud de confrontación al sistema, siguiendo estrategias, métodos y tácticas no siempre permitidas por el orden constitucional y legal vigente.

Dada la multiplicidad de factores y variables –históricos, culturales– que se dan como eventuales condicionantes dentro del espacio societal, constituyen partes irrenunciables para un análisis real de la oposición política, por lo que se haría necesario no desarticularlos, para la comprensión del objeto perseguido en cuanto : qué es, qué y cómo lo hace tal actor/operador, sujeto o agente político dentro del proceso democrático, de alguna manera previsible, constituido por la(s) oposición(es) actuante tanto por cauces institucionales como extrainstitucionales dentro del régimen presidencialista.

Los sistemas políticos tienen entre otras capacidades básicas y definitorias el de ofrecer respuestas a la exigencia social de mecanismos de gobierno y de sus posibilidades de recambio. La particularidad del presidencialista radicaría, precisamente, en la definición de plano, dada por las elecciones generales periódicas, de un ejecutivo -presidente-, eventualmente independientemente de la configuración del esquema de fuerzas, afines o no a su posición ideológica o partidista, que integran el bloque o la ‘bancada’ mayoritaria en la Asamblea o Congreso, a diferencia del

parlamentario,<sup>195</sup> ya que en aquél -presidencialista- las elecciones no garantizarían la unidad de gobierno y la mayoría parlamentaria.

Las fuentes de legitimación del legislativo y del ejecutivo, en el régimen presidencialista, son diversas, de tal forma coexisten dos sistemas electorales. A primera vista el presidencialismo puede parecer más democrático que el régimen parlamentario, en la medida en que los candidatos a jefatura del estado/gobierno resultan elegidos por sufragio universal y no por coaliciones parlamentarias, pero la visión se desdibuja al permitirse, en el presidencialismo, el nombramiento como presidentes de candidatos con poca experiencia político-administrativa (denominados *outsiders*), producto, en su mayoría, de un exitoso *marketing* político de corte populista, lo que, a su vez, acarrea graves inconvenientes: la desarticulación de los partidos en torno a candidatos; el desarrollo del personalismo -como lo demostraron las elecciones presidenciales de Brasil en 1989 y Perú en 1990-<sup>196</sup>; y originar situaciones de inmovilismo y conflicto entre ejecutivo y legislativo.

---

<sup>195</sup> Mientras que, “la particularidad del tipo parlamentario estriba, precisamente, en la virtualidad adquirida por las elecciones generales periódicas de cara a la designación de un limitado cuerpo de representantes, extendiendo el mecanismo a la designación, en unidad de acto, de una mayoría que gobierne -desde el Parlamento al Gobierno- e, incluso, de un(os) dirigente(s) claramente identificables como potencial(es) Primer Ministro y miembros del Gabinete.” LÓPEZ AGUILAR, J. F.: *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa...*, cit., p.258.

<sup>196</sup> SUÁREZ, W.: “El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas...”, cit., pp. 131-134 y MAINWARING, S.: “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”..., cit., p.125.



### 1.5.5.2 EL MODELO ESTADOUNIDENSE

El modelo norteamericano se caracteriza, por encima de cualquier otro rasgo, por la división y separación de poderes<sup>197</sup> entre el presidente<sup>198</sup> y el congreso, lo cual no es fácilmente describible. Constituye una especie de ‘sistema truncado’, en el que lo básico “*es que la división consiste en ‘separar’ al Ejecutivo del apoyo parlamentario, mientras que compartir el poder significa que el Ejecutivo se mantiene con el apoyo del Parlamento, o cae cuando le falta éste. Con este criterio lo que los Estados Unidos tienen es realmente separación de poderes*”.<sup>199</sup> En tal sentido, la separación de poderes conlleva a que el parlamento no pueda interferir en los asuntos internos correspondientes al ejecutivo y, menos, destituirle; mientras que, siguiendo la misma lógica, dicha separación implica que el presidente no pueda disolver el parlamento. Ahora bien, si el

---

<sup>197</sup> Sánchez Agesta considera como punto de arranque común del gobierno representativo, característico tanto de la tradición europea como de la americana, la errónea creencia sobre la existencia de división de poderes en el modelo inglés, cuando en éste en realidad no se presentaba, en principio, división, sino confusión de poder. SÁNCHEZ AGESTA, L.: “Poder ejecutivo y división de poderes”, *Rev. Española de Derecho Constitucional*, Vol.1, No.3, sept-dic/81, pp.12-13.

<sup>198</sup> Una anécdota que ejemplifica el estatus del presidente de los EE.UU., narra como durante un banquete en la Casa Blanca Winston Churchill alzó su copa erigiendo un brindis por el Presidente de los Estados Unidos, a la sazón Franklin D. Roosevelt, éste a su turno respondió con otro, pero no en nombre de su oferente sino por su majestad británica. Roosevelt siempre tuvo claro que no sólo era igual en funciones que su interlocutor –Churchill–, sino que su real contraparte no era el primer ministro sino la reina. LEUCHTMBURG, Willian. “La presidencia estadounidense en perspectiva histórica”, en HERNÁNDEZ CHÁVEZ, A. (coord.): *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México: FCE, 1991, pp.112-129.

<sup>199</sup> SARTORI, op.cit., p.18.

presidente tuviera tal atributo, constituiría una anomalía que no descalificaría al sistema como tal, pero sí sería violatorio del sistema de separación de poderes.<sup>200</sup>

A pesar que el ejecutivo en USA es un poder que subsiste de forma separada, por derecho propio, como un órgano autónomo, ello no significaría que al presidente le sea indiferente contar o no con el apoyo del Congreso. Así, cuanto más segmentada se encuentre la estructura de poder, tanto más se requiere la unidad del gobierno, esto es, que la misma mayoría controle el Gobierno y el Congreso. Lo cual sería lo lógico, pero esa no ha sido la tendencia<sup>201</sup>, ahora el patrón ha sido el 'gobierno dividido'. Lo cual constituye un inconveniente para el sistema político norteamericano<sup>202</sup>, a pesar de lo cual se mantiene y funciona como paradigma<sup>203</sup> gracias a las

---

<sup>200</sup> SARTORI, *ibid.*, p.19.

<sup>201</sup> "Eisenhower fue, en 1954 y luego en 1957, el primer presidente después de 72 años que se vio ante un Congreso controlado por el partido opositor. Desde entonces, 'de 1955 hasta 1992, el gobierno estuvo dividido durante 26 de 38 años'; y 'de 1969 a 1992, el gobierno dividido prevaleció en 20 de 24 años' ". SARTORI, *ibid.*, p.19. La administración Clinton, si bien es cierto restableció un gobierno con mayoría no dividida, ésta duró sólo durante 1993-94, restableciéndose la constante de elegir presidentes sin mayorías en el Congreso.

<sup>202</sup> David Mayer considera que no hay razón para preocuparse, pues " el control unificado o control dividido no han influido de manera significativa (...) la aprobación de la legislación importante común (...) se han aprobado leyes importantes con una rapidez que no está relacionada con el control partidista", citado por : SARTORI, *op.cit.*, p.19.

<sup>203</sup> Pero solamente en América, pues según Mainwaring desde 1967, por lo menos, en el mundo han existido 31 democracias continuas de las cuales sólo 4 (Colombia, Costa Rica, USA y Venezuela), tienen sistemas presidencialistas. Por su parte Riggs asevera que "entre 76 sistemas políticos abiertos, 33 eran presidenciales(...) su tasa de fracasos fue mucho mayor que la de los sistemas parlamentarios 91% (30 casos) para los primeros, en comparación con 31% (13 casos) para los segundos". MAINWARING., *op.cit.*, p.219.

prácticas consocietales<sup>204</sup>, en las que se negocian favores *-horse trading-*, para los respectivos distritos electorales. Tales componendas<sup>205</sup> se logran a raíz de la falta de principios ideológicos, a la debilidad e indisciplina en el interior de los partidos y a la concentración de la política en los asuntos locales<sup>206</sup>. El asunto, en última instancia planteado por Sartori, radicaría, aún cuando la mayoría no esté fraccionada, en que el presidente de USA jamás poseería una mayoría confiable y verdadera en el Congreso.

El citado tratadista ratifica la afirmación común de que los partidos estadounidenses son poco más que ‘partidos electorales’. Lo cual se reflejaría en la actuación de sus cuadros en el Congreso, pues su

---

<sup>204</sup> Sobre esta praxis política Nelson Polsby precisa : “En la política de hoy día, el acto de legislar requiere frecuentemente una clase complicada de acuerdo : debe formarse una coalición que (...) pase los límites de los partidos. Esta coalición es el resultado de una serie de negociaciones no sólo acerca del contenido de las varias medidas sino también de la distribución del crédito por los beneficios que puedan generar esas medidas o de la culpa por los inconvenientes que puedan causar (...). Aprobar legislaciones que causarán perjuicios es en consecuencia algo riesgoso para los funcionarios electos (...). Sorprendentemente, a veces, lo hacen, si se puede concertar un acuerdo para compartir la culpa”. Citado por SARTORI, *ibid.*, p. 21.

<sup>205</sup> Los presidentes se ven compelidos regularmente a regatear no sólo con los grupos parlamentarios, sino, principalmente, con los representantes individualmente considerados, para poder sacar adelante sus programas. Estas componendas se traducen en prácticas de respaldo abierto al ejecutivo mediante posturas de pseudo-oposición.

<sup>206</sup> “En los Estados Unidos poco se habla de la oposición política, pero se la ejerce de hecho continuamente en múltiples formas y en las más diversas arenas (una arena es una situación en la que se hacen presentes dos o mas actores en plan de influir una decisión oficial. Ver Lasswell y Kaplan -1950:78-80-). No se conoce allí una oposición que aparezca con claridad como un cuerpo unificado y coherente.(...)no existe un foro privilegiado, por ejemplo el Parlamento, donde actúe de preferencia la oposición. Esta surge y se mueve en las más diversas arenas : en los cuerpos legislativos o en los innumerables salones de las agencias oficiales. Las fluctuantes alianzas de oposición buscan allí beneficios concretos. No atacan ala sistema, y menos al régimen democrático o sus instituciones. Y su estilo de oposición se caracteriza por la concertación, el regateo, la negociación, el cabildeo, y la búsqueda de transacciones y acomodo”. LOSADA, R.: “A propósito del ejercicio de la oposición en Colombia”, en *Los partidos políticos colombianos: Presente y futuro*. Bogotá : Universidad Javeriana, 1985, p.86.

fragmentación resulta cada vez mas localista y dirigida a satisfacer sus respectivos distritos electorales, para ello lo describe como: “*un Parlamento en que la política se convierte en una política al menudeo (...), en que más y más miembros se desempeñan como cabilderos de sus distritos, como mensajeros de sus electores, en un Parlamento en que las mayorías fácilmente se convierten en algo vaporoso y soluble*”<sup>207</sup>.

Tales componendas no se podrían catalogar, siguiendo a Sartori, como coaliciones propiamente dichas, puesto que éstas suponen una cierta constancia sobre una gama de tópicos congruentes y no, como sucede, sobre temas momentáneos y maleables a la conveniencia de cada representante, aprobados en muchos casos, de manera rápida y poco deliberativa, configurando, en el mejor de los eventos, acuerdos parciales, de ninguna manera constitutivos de mayorías reales.

En cuanto a la figura del *impeachment*<sup>208</sup> constituye el procedimiento que los constituyentes americanos arbitraron para

---

<sup>207</sup> SARTORI., op.cit., p.21

<sup>208</sup> No todos los sistemas presidencialistas permiten el *impeachment*, pues constituye una práctica rara que no afecta sustancialmente la conceptualización de este sistema, debido a su carácter extraordinario. Una de las características, como sabemos, definitorias del constitucionalismo democrático lo constituye el principio de responsabilidad –civil, penal, disciplinaria o política- que conlleva el ejercicio de los cargos públicos. El *impeachment* como verdadero ‘juicio parlamentario’ no existe de manera homogénea en los Estados latinoamericanos ni en su procedimiento ni en las causas que lo propician. De cualquier forma, sin importar el trámite que se siga, resulta común a todas las regulaciones el elevado *quórum* que se exige para activarlo, además de su improcedencia por razones meramente políticas;

proceder, en caso de criminalidad política (“traición, cohecho u otros delitos o faltas graves”, art.II, sección 4, Constitución de U.S.A), a la destitución de los altos cargos del gobierno, incluido el presidente, y es por la inserción del jefe de Estado, precisamente, la novedad que incorpora el *impeachment* norteamericano. El proceso se inicia ante la Cámara de Representantes, correspondiéndole, por ende, a dicha institución presentar la acusación contra el presidente ante el Senado, presidido, en esta ocasión, no por el vicepresidente del gobierno sino por el presidente del Tribunal Supremo, que juzgará con base en los cargos presentados, requiriendo mayoría de dos tercios para condenarle. Tal procedimiento criminal con finalidades políticas, sólo produce la separación del cargo del inculcado, la cual puede ir acompañada de la inhabilidad para cargos de honor, confianza o beneficio, y la responsabilidad penal derivada le corresponde juzgarla a la jurisdicción ordinaria.

### 1.5.5.3 LA PRÁCTICA IBEROAMERICANA

A pesar de utilizar la expresión ‘presidencialismo latinoamericano’, resulta necesario precisar que la misma no comporta una generalización reducible a un único tipo, por el contrario pueden

---

asimismo, su lentitud procesal hace que se presente como una institución poco efectiva a la hora de hacer frente a situaciones de conflictos que requieran una resolución pronta. SERRAFERO, M.: “El impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela”, en *Revista de Estudios Políticos*, Nº.92, Madrid, 1996, pp.142-147.



distinguirse diversas formas y desarrollos dentro la historia político-constitucional latinoamericana e inclusive en el interior de cada país<sup>209</sup>. De tal forma, debido a la singular naturaleza del presidencialismo latinoamericano existen interpretaciones encontradas, hasta el punto de presentarse tendencias dadas las tipologías explicativas para cada país o región. Así, por ejemplo, Cumplida Cereceda señala la siguiente: forma de gobierno presidencial del ejecutivo reforzado, gobierno presidencial parlamentario, gobierno presidencial controlado, gobierno semipresidencial y régimen presidencial autoritario<sup>210</sup>.

Por su parte Lowenstein sostiene que en el panorama latinoamericano se dan elementos intermedios entre el Estado constitucional y el Estado autocrático<sup>211</sup>. Por otro lado, el mismo autor afirma que el presidencialismo en las repúblicas latinoamericanas ya no es homogéneo, debido a las diferentes fases de su desarrollo político, pudiéndose distinguir tres tipos de configuración: presidencialismo puro, presidencialismo atenuado - en el cual el poder lo ejercen conjuntamente el presidente y los ministros, organizados como gabinete-, y el parlamentarismo

---

<sup>209</sup> Como un ejemplo Chile, en el cual se han diferenciado cuatro tipos: el presidente gobernante (1833-1861); el presidente condicionado (1861-1891); el presidente neutral (1891-1925); y el presidente negociador (1933-1973). SERRAFERO, op. cit, pp.202-203.

<sup>210</sup> Citado por NOGUEIRA, H.: "I regimi presidenziali dell'America Latina", en *Quaderni Costituzionali*, a. VII, No. 3, dic/88, p.507

<sup>211</sup> LOWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel, 1964, pp.50-51.

aproximado, en el que se ha tratado de disminuir el peso del ejecutivo mediante la incorporación de caracteres parlamentarios<sup>212</sup>.

Nogueira, a su vez, parte de la distinción entre el presidencialismo autoritario y el democrático. Dentro de este distingue tres tipos: el puro, el dirigido y el parlamentario o atenuado. Cabe resaltar que el tipo de presidencialismo dirigido o controlado posee todas las características del modelo puro, si bien algunas limitaciones, mas o menos voluntarias, referidas a la libertad y a la participación de las fuerzas políticas en la conformación del gobierno<sup>213</sup>. Mientras Sánchez distingue hasta cinco modelos: el presidencialismo puro, el atenuado, el presidencialismo en aproximación al parlamentarismo, el gobierno colegial del Uruguay (1952-1966) y la democracia popular de Cuba<sup>214</sup>. Finalmente, Valencia relaciona, dentro del presidencialismo latinoamericano del siglo XX, cuatro categorías diferentes de sistemas políticos: dictaduras oligárquicas, dictaduras militares, regímenes populistas y regímenes democráticos<sup>215</sup>.

Los rasgo comunes, independientemente de las tipologías descritas, pueden establecerse teniendo en cuenta las facultades y atribuciones

---

<sup>212</sup> LOWENSTEIN, K.: "La presidencia fuera de los Estados Unidos", en *Boletín de Derecho Comparado*, No. 5, may-set/49, México, pp.15 y ss.

<sup>213</sup> Citado por NOGUEIRA, op. Cit., p.507-518.

<sup>214</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Madrid: Univ., de Madrid, 1976, p.243-244.

<sup>215</sup> VALENCIA, S.: "Las tendencias del Ejecutivo Latinoamericano", en *Boletín mexicano de derecho comparado*, Nos. 31-32, México, 1978, pp.133-156.

otorgadas al ejecutivo. Sánchez señala como soporte del poder presidencialista en Iberoamérica:

*“1.La elección plebiscitaria y los poderes ordinarios de la presidencia(...) 2.La iniciativa legislativa de los presidentes y la legislación delegada o por decreto-ley(...) 3. Las cláusulas de poderes extraordinarios de la presidencia en Estado de excepción, o de los poderes que se le atribuyen en estado de sitio(...) 4.La concepción del juez como un órgano de aplicación del derecho establecido(...)”<sup>216</sup>.*

Empero, observamos que enumeraciones de este tipo, pese a ser ilustrativas, no son suficientes para dar por sentado su generalización, pues los desarrollos y condicionantes de cada realidad societal latinoamericana impiden catalogarla con un modelo homogéneo; sin embargo, podemos señalar ciertos rasgos comunes a todos, veámoslos sucintamente:

- La elección popular del presidente, configurando una legitimidad dual, con la del Congreso
- Las facultades extraordinarias que posee, las cuales, desde luego, varían en cada ordenamiento, en todo caso son más amplias que en el modelo estadounidense.
- El predominio del ejecutivo sobre el legislativo, aunque se relativiza por el juego de poder entre los miembros, individual y colectivamente, y su apoyo al presidente (quien somete a quien), originándose una conflictiva relación en el Congreso.

---

<sup>216</sup> SÁNCHEZ AGESTA, *Curso de Derecho ...*, cit., p.241-242.

En América Latina, como se sabe, se encuentran la mayoría de los sistemas presidencialistas, con un denotado record de inestabilidad y fragilidad. Costa Rica ha sido el Estado más longevo en mantener un 'orden constitucional', pues data de 1949, le siguen Colombia y Venezuela -1958-, y Perú que retornó al gobierno civil en 1979.<sup>217</sup> Otros países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han restablecido su democracia presidencialista a partir de la década del ochenta. La última dictadura de corte tradicional -Paraguay- cayó en 1989, mientras el resto de naciones han sido vulnerables a los golpes de estado o a las crisis estructurales.

Sartori, por su parte, considera que los problemas y dificultades de los gobiernos presidencialistas latinoamericanas se encuentran imbricados de factores como: el estancamiento económico, las desbordantes desigualdades y las tradiciones socio-culturales<sup>218</sup>.

---

<sup>217</sup> No podemos pasar por alto los 18 meses de gobierno inconstitucional de Fujimori, quien dio un autogolpe en abril de 1992, atribuyéndose poderes de emergencia con el apoyo de las fuerzas armadas. Logró, a duras penas, aprobar la nueva Constitución mediante referéndum, que le permite, entre otras cosas, la posibilidad de renovar su mandato.

<sup>218</sup> Uno de los presupuestos para la gobernabilidad democrática en Latinoamérica reposaría, de un lado, en el conflicto latente e inconcluso entre premodernidad y modernidad; sin embargo, dichos desarrollos no son excluyentes entre sí del todo, más bien conllevan recíprocamente un circuito de interacciones mutuas en el que se persigue la realización de la modernidad, sin importar los tiempos de globalización en que se vive; y, de otro lado, a la desarticulación social venida de la crisis del Estado Social a escala planetaria, en el que las formaciones sociales subdesarrolladas llevan la peor parte, ya que "a diferencia de las sociedades capitalistas desarrolladas en las que las funciones globales del Estado consisten en ser un factor de cohesión de los niveles contradictorios del modo de producción, esta función no puede cumplirse -al menos de la misma manera, es decir, a través de formas democráticas- en el capitalismo periférico, que, tanto por la forma de generar el excedente como por su distribución, alberga elementos incohesionables. Ello plantea la exigencia de un desproporcionado desarrollo del Estado que le hace aparecer como determinante de la realidad social cuando es precisamente la configuración de la realidad social la que puede explicar su desarrollo y su nivel de autonomía.

Señala, a su vez, que la única herramienta con que cuentan para resolver y enfrentar tales problemas es la política pero, advierte, la ‘buena política’.<sup>219</sup> El problema del presidencialismo latinoamericano, afirma el mismo autor, tomando de referente a USA, es que nunca ha sido cierto que dicho sistema político conlleve a estructuras de gobierno fuertes. Además, porque se fundamentan sobre sistemas partidistas inoperantes. En ellos, en contra de lo que se supone, los presidentes no son todopoderosos, aunque así lo parezcan, al contrario, la “*mayoría de los presidentes latinoamericanos enfrentan fuertes problemas para cumplir sus programas de campaña. Han; tenido todo el poder para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido difícil obtener apoyo para ejecutarlas*”.<sup>220</sup>

Para remediar tal situación, en Latinoamérica, han cursado reformas tendentes a fortalecer la capacidad del ejecutivo, incluso la mayoría de los presidentes poseen mas poder que el primer habitante de la Casa Blanca, dado que entre sus atribuciones se halla la de legislar,

---

Las características del proceso de acumulación en el capitalismo periférico produce un Estado cargado de tareas, en cuanto tiene que asegurar la reproducción ampliada del capital en condiciones de heterogeneidad estructural que comprende varios modos de producción, asegurar esa reproducción en medio de un continuo drenaje al exterior e imponer cierta coherencia a un desarrollo económico social inserto en la lógica del funcionamiento del sistema capitalista-imperialista sin estar concluida la integración de un espacio económico nacional y aún de la nación misma”, como sucede en la mayoría de los países Iberoamericanos. DE CABO MARTÍN, C.: *La crisis del Estado social*, Barcelona: PU, 1986, pp.109-110.

<sup>219</sup> SARTORI, op.cit., p. 22.

<sup>220</sup> MAINWARING (1990,P.162), citado por: SARTORI, Giovanni. “Presidencialismo y parlamentarismo”, op.cit

vetar leyes, gobernar por decreto, etc<sup>221</sup>. Actualmente la tendencia es recortarle facultades. En tal medida, podemos afirmar cómo la inestabilidad de dicho sistema radicaría “*en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo*”,<sup>222</sup> es decir, de un ‘régimen presidencialista’ a un ‘sistema presidencial sometido’.

Linz<sup>223</sup> y otros estudiosos de Latinoamérica proponen como solución acabar con el sistema presidencialista, en efecto, al considerar que lo mejor sería eliminarlo del todo y, en su lugar, estructurar un sistema parlamentario. Su argumento central radica en sostener que el sistema presidencialista es menos capaz de mantener un régimen democrático estable, dada su rigidez, al contrario de los sistemas parlamentarios los cuales, al ser flexibles, reducirían al mínimo los riesgos, debido a sus propios engranajes autocorrectores, así, pues, “*las crisis de los sistemas parlamentarios son crisis de gobierno, no de régimen*”,<sup>224</sup> mientras que las de los

---

<sup>221</sup>El poder de los presidentes latinoamericanos se ve ampliado con mucha frecuencia, gracias a las facultades de uso extraordinario que le son otorgadas para superar situaciones de emergencia. Las cuales las utilizan de forma cada vez mas recurrente, cuasi-permanente. Por ejemplo, la Constitución Política de Colombia, anterior a la vigente, en su artículo 121 permitía al ejecutivo declarar el ‘estado de sitio’, por razón de perturbación del orden público. Fue así como Colombia entre 1958 a 1989, estuvo un 75% gobernada bajo esta figura. Hoy dicha institución permanece, aunque con ciertas variaciones para que su uso sea restrictivo. La Carta de 1991 la denomina “Estados de excepción”.

<sup>222</sup> SARTORI., op.cit., p.23

<sup>223</sup> LINZ, J.: *Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica. La crisis del presidencialismo*, Madrid: Alianza, 1998.

<sup>224</sup> Valenzuela (1987,P.34), citado por: SARTORI, G.: “Presidencialismo y parlamentarismo”, op.cit., pp.11-48.

sistemas presidencialistas se tornan inmanejables<sup>225</sup> y, denodadamente, traumáticos. Por otro lado, y a diferencia de esta salida, Sartori ve como alternativa al presidencialismo no el sistema parlamentario sino el semi-presidencialismo,<sup>226</sup> ya que, como veremos mas adelante, resolvería en buena medida el problema de la rigidez de tal sistema.

El sistema parlamentario funciona siempre y cuando existan partidos plenamente “domesticados”, esto es, socializados por el sistema y convertidos en colectivos disciplinados y cohesivos. Esto no ocurre en la gran mayoría de estados con sistema presidencialista, en los que la indisciplina partidista es una constante, pero, en cambio, en condiciones de un gobierno dividido tal anomalía evita el estancamiento o supera la crisis, ya que le permite al presidente “*negociar con quien se preste*”, lo cual constituye una práctica cotidiana en el ejercicio del gobierno.

En ese orden, la existencia de partidos disciplinados constituiría una condición previa para el buen funcionamiento del sistema

---

<sup>225</sup> Como ejemplo simbólico Mainwaring trae a colación el caso chileno: “ En 1973, los oponentes del gobierno de Unidad Popular temían que al permitir a Allende que completara sus seis años de mandato (1970-1976), se abriera la puerta al socialismo autoritario. Allende había perdido el apoyo de la mayoría del legislativo, y en un sistema parlamentario hubieran votado para sustituirle en el cargo. En un sistema presidencialista, sin embargo, no había medio de reemplazarlo, excepto mediante un golpe”. La lección que se infiere de lo precedente es que en tales casos, un golpe de Estado constituye el único medio para librarse de un presidente impopular o incompetente. MAINWARING., op.cit., p. 124.

<sup>226</sup>SARTORI, op.cit., p.24.

parlamentario, mientras que en el sistema presidencial son la causa de las crisis o de su solución. En efecto, allí los políticos son proclives a rechazar cualquier sometimiento total al partido; no es para ellos problema alguno el cambiar de posición -incluso de partido-, votar contra sus decisiones y aceptar “cuotas” en la administración. Para ello esgrimen que su libertad para representar a sus electores no puede estar sometida o mediatizada por el partido al cual pertenecen. Ahora bien, articular en ese ambiente una oposición seria y con buenas posibilidades de éxito resultaría muy difícil y, mucho más, el tratar de estructurar o lograr la conversión a un sistema parlamentario viable, en tales condiciones. Aunado a la indisciplina de partidos, estarían otros factores como la tradición y la baja cultura política de las sociedades latinoamericanas.

Vargas<sup>227</sup> sostiene que el presidencialismo latinoamericano constituye uno de los basamentos jurídico-formales que fomentarían denodadamente la configuración de Estados nacionales de corte oligárquico. A su vez considera cómo los textos constitucionales latinoamericanos tienden a fortalecer el poder ejecutivo, pero, de otro lado, establecen defensas para evitar su conversión en dictaduras, entre otros el periodo fijo y su falta de reelección; a su vez, quienes defienden el mantenimiento del sistema presidencial arguyen para ello la experiencia histórica y las concretas realidades

---

<sup>227</sup> VARGAS VELÁSQUEZ, A.: “¿Más o menos presidencialismo en la constitución de 1991?”, en *Rev. Politeia*, No.8, dic/91. Bogotá : Universidad Nacional, p.54



políticas en los países latinoamericanos. Por ejemplo en México una propuesta de ese tipo queda descartada, pues allí se da por sentado la continuidad del régimen presidencial, y la discusión se centra, por tanto, en los elementos claves para la conservación del sistema presidencial<sup>228</sup>.

#### 1.5.5.4 PRESIDENCIALISMO, MULTIPARTIDISMO Y OPOSICIÓN

El multipartidismo y la tendencia a la atomización de los partidos, contribuirían en gran medida a impedir que se desarrollen democracias estables. Mainwaring observa como, teniendo de referencia a todos los regímenes presidencialistas que tuvieron por lo menos 25 años de democracia ininterrumpida (incluyendo Chile, Filipinas y Uruguay, los que por general no se califican como estables), seis de los siete sistemas presidencialistas existentes<sup>229</sup> poseían menos de tres partidos efectivos. Sólo Chile conservaba un sistema multipartidista y en cierta medida Venezuela antes de 1973,

---

<sup>228</sup> Como ejemplo podemos citar la concreta discusión en torno a determinar cómo la continua interacción entre sistema presidencial (mayoritario y excluyente) y federalismo (consensual e inclusivo), están influyendo en la características y en el ritmo de la transición mexicana a la democracia. LUJAMBO, A.: "Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México", en HERNÁNDEZ, A. (coord.): *Presidencialismo y sistema...*, cit., pp.75-111. Otro partidario de la continuidad del presidencialismo es Carpizo, quien sostiene que éste responde mejor a la realidad mexicana. CARPIZO, J.: "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No.70, 1991, pp.95-96.

<sup>229</sup> La lista la integran Filipinas, USA, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Venezuela y Chile. MAINWARING, op.cit., pp.128-129.

lo cual haría suponer que el sistema bipartidista promovería la estabilidad democrática, lo que no es del todo cierto, pues de 31 democracias presidencialistas<sup>230</sup> quince tuvieron sistemas multipartidistas en relación con diez de sistemas bipartidistas, cinco con régimen de partido dominante y uno con un sistema de dos partidos y medio; sin embargo, sólo una (en Chile), de las quince democracias multipartidistas ha perdurado más de 25 años, frente a

<sup>230</sup> La lista la conformó teniendo en cuenta periodos de gobierno presidencialistas, estos son:

ESTADO	PERIODO DE DEMOCRACIA	SISTEMA DE PARTIDOS
Argentina	1946-51	Bipartidismo
	1958-62	P. Dominante
	1963-66	Multipartidismo
	1973-76	Bipartidismo
Bolivia	1952-64	P. Dominante
Brasil	1946-64	Multipartidismo
Burkina Faso	1977-80	Multipartidismo
Colombia	1936-49	Bipartidismo
Costa Rica	1966-91	Bipartidismo
Cuba	1940-52	Multipartidismo
Chile	1933-73	Multipartidismo
Chipre	1960-63	Bipartidismo
Estados Unidos		Bipartidismo
República Dominicana	1962-63	P. Dominante
Ecuador	1948-61	Multipartidismo
	1968-70	Multipartidismo
Ghana	1969-72	P. Dominante
Guatemala	1944-54	Multipartidismo
Honduras	1957-63	Bipartidismo
Filipinas	1946-72	Bipartidismo
Nigeria	1979-83	Multipartidismo
Panamá	1945-49	Multipartidismo
	1960-68	Multipartidismo
Perú	1939-48	Multipartidismo
	1956-62	Multipartidismo
	1963-68	Multipartidismo
	1980-92	Multipartidismo
Sri Lanka	1948-82	Dos partidos y medio
Uruguay	1942-73	Bipartidismo
Venezuela	1945-48	P. Dominante

5 de 10 democracias presidenciales bipartidistas ( Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Filipinas y Venezuela), y de 11 de 21 sistemas parlamentarios multipartidistas. Advirtiéndose, a su vez, que si bien se trata de información no definitiva, los datos si sugieren que el problema podría radicar tanto en el presidencialismo o en el multipartidismo como en la combinación de ambos.

Lo anterior, empero, no explica el por qué los sistemas multipartidistas resultan menos aptos para configurar regímenes presidencialistas estables, aunque los bipartidistas tampoco serían muy bondadosos para ello, pues limitarían el margen de la opinión representada y la posibilidad de “armar” gobiernos de coalición, tornando mas complicado el lograr formas consociacionales,<sup>231</sup> aunque como ya se ha afirmado, parecen mas favorables o permisivas. Dicho planteamiento hizo que Mainwaring se hiciera las siguientes preguntas -de nuestro interés- acerca del por qué la combinación presidencialismo y multipartidismo resultan caros para la democracia: por qué el bipartidismo reduce los avatares del presidencialismo; y, a su vez, por qué el sistema parlamentario aminoraría los inconvenientes del multipartidismo.

---

<sup>231</sup> LIJPHART, A.: “Presidentialismo and Majoritan Democracy: Theoretical Observatios”, en LINZ, J., y VALENZUELA A.: *The Failure of Presidential Democracy: The Latin American Case*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1994.

De manera sintética el autor considera que ello se debe a que “*en los sistemas presidenciales, el multipartidismo incrementa la posibilidad de polarización ideológica(...), los presidentes necesitan construir coaliciones interpartidistas en los sistemas presidenciales -lo cual resulta- más difícil y menos estable que en los sistemas parlamentarios*”, siendo por tanto el presidencialismo multipartidista “*más proclive a producir un paralizante bloqueo ejecutivo/legislativo que un sistema parlamentario o un presidencialismo bipartidista (sic), y los sistemas presidenciales son menos aptos para tratar un bloqueo ejecutivo/legislativo que los sistemas parlamentarios*”.<sup>232</sup>

Tales planteamientos coinciden con los formulados por Sartori y Pasquino, al explicar el inmovilismo en que caerían estos regímenes de gobierno, en los cuales la oposición aparentemente pareciera exitosa en su función, ya que el gobierno estaría en aprietos, pero lo que sucedería o conduciría sería el desgaste de la oposición, ya que no se facilitarían salidas políticas ‘serias’ sino, retomando a Pasquino, se producirían “pequeñas consociaciones”, como también obstrucción<sup>233</sup> y fragmentación partidista.

<sup>232</sup> MAINWARING., op.cit., 130.

<sup>233</sup> Constituye una práctica de uso y abusos de los derechos en y por fuera de la sede parlamentaria o legislativa. Pérez-Serrano lo define como “*el método o la actitud consciente de todo sujeto parlamentario que, dentro o fuera del recinto de las Cámaras, impide o trata de impedir, con los medios legales o reglamentarios a su alcance, el desarrollo de las normales relaciones parlamentarias*”. PEREZ-SERRANO, N.: “La obstrucción parlamentaria”, en *Rev. Española de Derecho Constitucional*, No.8, may-ago/83, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p.52.



Entonces cuando suceden crisis, si se trata de un gobierno democrático, operaría el sistema de ‘pesos y contrapesos’ dentro de la estructura estatal, pero esta fórmula resultaría ser inoperante cuando el presidente no cuenta con el apoyo suficiente en la asamblea o parlamento, pues les resultaría “fácil” para la(s) oposición(es) bloquear los programas presentados por aquél, arrojando como consecuencia el bloqueo legislativo/ejecutivo, implicando, como corolario, la crisis de gobernabilidad al producirse inmovilismo.

Mainwaring, por su parte, señala las condiciones que habrían de existir para evitar esta debacle<sup>234</sup> :

1. Cuando el partido del presidente posee la mayoría y regularmente lo respalda.
2. Cuando existe una coalición de partidos mayoritaria, que regularmente apoya al presidente.
3. A pesar de no tener mayoría estable a su favor, el presidente tiene capacidad para lograr coaliciones variantes.

Ahora bien, definir gobierno de mayoría o de minoría resulta muy problemático en los regímenes presidencialistas aun teniendo un partido mayoritario, pues no sería infrecuente que una

---

<sup>234</sup> MAINWARING., op.cit., p.132.

administración posea miembros de otras fuerzas políticas en su gabinete<sup>235</sup>, con el objeto de hacer frente a la oposición de los miembros de tales partidos en el parlamento.<sup>236</sup>

Lo anterior quiere decir que la representación *per se* en el gabinete, aun en el caso de poseer mayoría partidaria del gobierno en el legislativo, aseguraría que sus representantes lo respaldaran incondicionalmente. Todo dependería de las maniobras del ejecutivo para lograr apoyo de los grupos y de los parlamentarios individualmente considerados de gran influencia, dentro de las respectivas colectividades políticas. Entonces, dada la disociación que regularmente se presenta entre miembros del gabinete con sus respectivos partidos y coaliciones existentes, ello no garantizaría la calificación de gobierno de mayoría o minoría, teniendo solo como referencia la configuración de los ministerios o carteras.

De tal forma, lo que interesaría al sistema presidencial para gobernar, sería contar con apoyo parlamentario, sin importar de fondo la composición de su gabinete, el cual será mutante, dependiendo de los pactos de gobernabilidad entre ejecutivo y las fuerzas políticas, sin importar su naturaleza. En este escenario les

---

<sup>235</sup> En el orden constitucional paraguayo esto se ve muy claro, pues la misma Carta Política establece que el presidente “adjudicará los Ministerios entre los ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo”, (art. 174).

<sup>236</sup> En Colombia constituye una práctica política cotidiana, pues los presidentes aunque cuenten con mayoría de su partido en el Congreso, requieren incorporar ministros del partido opuesto para, a su vez, contar con el apoyo de sus copartidarios en sede parlamentaria, los cuales son denominados congresistas “lentejos”.

resultaría muy difícil operar a las fuerzas de oposición -las que realmente tengan tal carácter-, para lograr un cambio de gobierno, excepto cuando tramitan un *impeachment*, el cual está reservado generalmente para acusar al presidente, ya que no existe el mecanismo del voto de censura para el primer mandatario. Dicha situación constituiría una de las explicaciones de los golpes -o autogolpes- de estado, en situaciones de inmovilismo político, como ya se ha señalado precedentemente.

*En tales “circunstancias de impasse presidencial/ejecutivo (...), los presidentes y la oposición por igual a menudo están tentados de recurrir a mecanismos extra-constitucionales para cumplir sus fines. Disgustados por su incapacidad para efectuar reformas dentro de los límites del sistema, los presidentes con frecuencia tratan de reformar la constitución o sobrepasarla. La autoridad presidencial y junto con ella la posibilidad de hacer una política coherente pueden deteriorarse. Dada la necesidad de crear constantemente nuevas mayorías en el parlamento, los presidentes a menudo subordinan la coherencia (sic) política a intentos de ganar apoyo para sus programas. En los países donde los partidos son indisciplinados, los presidentes a menudo necesitan construir una nueva coalición con cada pieza de legislación controvertida”.*<sup>237</sup>

Parece que los sistemas bipartidistas y de ‘dos partidos y medio’ son los más compatibles con el régimen presidencialista, ya que la polarización ideológica resultaría menos probable, de esa forma, la contienda política tendería a ser centripeta, pues para lograr una mayoría los partidos deberían ganar electores desde el núcleo del

---

<sup>237</sup>MAINWARING., op.cit., p.134 .

escenario político, así, pues, debiendo evitar el extremismo y consiguiendo dominar el caudal electoral. Con lo cual se favorecería el compromiso y la moderación para constituir democracias estables,<sup>238</sup> en detrimento de los partidos de izquierda y de derecha, los cuales se verían con poca posibilidad de crecer.

#### 1.5.5.5 PRESIDENCIALISMO, MULTIPARTIDISMO Y COALICIÓN

Mainwaring centra la disfuncionalidad del presidencialismo en el multipartidismo, debido a la dificultad para construir coaliciones interpartidistas estables, a raíz de tres factores, los cuales no se agudizan en el sistema parlamentario multipartidista, veámoslos<sup>239</sup>:

1) La escasa fuerza vinculante de las coaliciones de partido. En el sistema parlamentario tendería a ser más seguro ya que el gobierno se constituiría por acuerdos post-electorales entre los partidos, éstos serían corresponsales de aquél y, por lo tanto, tendrían que apoyarlo en sede parlamentaria. Mientras en el presidencialista las coaliciones, generalmente, se hacen antes de las elecciones y no vinculan una vez pasado el escrutinio, entonces sería el presidente - y no los partidos- quien tiene la responsabilidad de integrar y unir el

---

<sup>238</sup> Levine, 1973; Powell, 1982; Reis, 1988; Rustow, 1955; Sani y Sartori, 1983; Sartori, 1976; Scully, 1992. Citados por: MAINWARING., op. cit., p. 136.

<sup>239</sup> MAINWARING., ibidem., p. 138.



gabinete. Así, tanto partidos como representantes -individualmente considerados- podrían apartarse y formar oposición, sin hacer caer al presidente.

2) La indisciplina de partido en los sistemas presidencialistas. Los legisladores a pesar de pertenecer a partidos, no siempre mantienen los compromisos adquiridos por su líder. Mientras en el parlamentario cada representante estaría más comprometido a apoyar al gobierno, a menos que le retiren la confianza.

3) Los incentivos para romper elecciones en el sistema presidencialista son más fuertes que en el parlamentario, pues quienes apoyaron al presidente no siempre querrían mantenerse o correr con su imagen, sobre todo cuando se aproximan elecciones.

Por su parte, Gargarella resalta el carácter “contramayoritario” del sistema presidencial, al señalar que tal calificación procede cuando un ordenamiento institucional tiene entre sus principales fines el de obstaculizar la formación, expresión y puesta en práctica de la voluntad de las mayorías; a su vez, afirma que la gran mayoría de los países latinoamericanos se encuentran regidos por ordenamientos constitucionales ‘contramayoritarios’ y que el sistema presidencialista lo fomenta, lo cual ha perjudicado llegar a reales consensos. La posibilidad de acuerdos efectivos se reduce a

dos eventos: cuando pactan fuerzas políticas ante situaciones de peligro y los pactos de alternancia<sup>240</sup>.

Dicha disfuncionalidad resulta, como se dijo, de la combinación de presidencialismo y multipartidismo, debido a la dificultad que conlleva diseñar una coalición interpartidista en este sistema, Mainwaring explica, también, teniendo como referente las coaliciones multipartidistas en el sistema parlamentario, cómo las coaliciones resultarían menos estables en el sistema presidencial, a raíz de tres diferencias con el sistema predominante en Europa Occidental:

*“Primero, en los sistemas parlamentarios, los partidos eligen al gabinete y a los primeros ministros, y son responsables de proporcionar apoyo al gobierno. En los sistemas presidenciales, los presidentes se sitúan junto a sus propios gabinetes, y los partidos están menos firmemente comprometidos en el apoyo al gobierno. Segundo, en contraste con la situación en los sistemas parlamentarios, en muchos sistemas presidenciales los legisladores de partido con carteras ministeriales no apoyan al gobierno. Tercero, los incentivos de los partidos para romper coaliciones son generalmente mayores en los sistemas presidenciales.”*<sup>241</sup>

El mismo autor se pregunta sobre cuáles han de ser las posibles reformas constitucional/institucional en las democracias presidenciales multipartidistas. Al respecto expone las siguientes posibilidades: cambiar de sistema presidencialista a semi-

<sup>240</sup> GARGARELLA, R.: “El presidencialismo como sistema contramayoritario”, en NINO et al, “El presidencialismo puesto a prueba”, cit. pp.81-105.

<sup>241</sup> MAINWARING., ibidem., p.117.

presidencialista o de tipo parlamentario<sup>242</sup>, o realizar cambios en procura de reducir la fragmentación del sistema de partidos, tendentes a fortalecer su disciplina interna o la promoción de la constitución de coaliciones que conlleven a mayorías funcionales. De otra parte, convertir, a su vez, a sistemas bipartidistas para lograr la gobernabilidad puede resultar nocivo para la democracia, en países de marcado pluripartidismo<sup>243</sup>, realizar tales cambios dependería de la fuerza y claridad de las agencias opositoras.

#### 1.5.5.6 A MANERA DE REFLEXION

El problema del presidencialismo en Iberoamérica, es que nunca ha sido cierto que dicho sistema político conlleve a estructuras fuertes -estables- de gobierno, en cambio sí a gobiernos fuertes -dictatoriales-, o muy débiles. Su razón, en contra de lo que supone e induce su nombre, es que los presidentes no son todopoderosos, así

---

<sup>242</sup> Bolivia posee un sistema presidencialista 'parlamentarizado', ya que la reforma constitucional de 1994 estipuló que cuando nadie obtenga la mayoría absoluta de votos para presidente, el Congreso elegiría de entre los dos más sufragados (art.90, CP.), lo cual es consecuente con el reinante multipartidismo moderado, en el que ningún partido predomina, siendo la negociación parlamentaria la fórmula recurrida que permite cierta alternancia democrática dentro del sistema presidencial.

<sup>243</sup> "El sistema bipartidista y la excepcionalmente limitada polarización ideológica ha contribuido a hacer de los Estados Unidos una democracia presidencial viable (Riggs, 1988), pero estas condiciones han sido difíciles de reproducir. Entre las democracias presidencialistas fuera de Estados Unidos, sólo Colombia y Costa Rica poseen de forma consistente sistemas mas o menos bipartidistas. Venezuela se ha acercado también razonablemente a un sistema bipartidista desde 1973. La polarización ideológica dentro del sistema de partidos es limitada en estos tres países latinoamericanos. No es casualidad que éstos tres países latinoamericanos tengan las democracias mas antiguas fuera de los Estados Unidos". MAINWARING.,op.cit., p.140.

lo parezcan. Por el contrario, son endebles, ello explica el por qué se ven obligados a estar en una constante negociación para poder ejecutar sus políticas, inclusive en los casos de poseer su partido mayoría en el Parlamento -y no sólo con éste, sino, además, con miembros de otras instituciones del Estado-, o a gobernar bajo regímenes de excepción, por eso su lógica -como lo señala Linz- se mantiene en una *“perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo”*. La responsabilidad de esto no es del todo de los presidentes sino del mismo sistema presidencialista, que es el mejor aliado para los partidos políticos -léase empresas clientelares-, ya que permite que grupos o parlamentarios individualmente considerados negocien su respaldo a cambio de algo y “sometan” al ejecutivo, lo cual quizás explica por qué el presidente es denominado el ‘primer mandatario’ y no el ‘primer mandante’, como lo sugiere el denominarlo régimen presidencialista.

Por ello, cuando se presenta alguna crisis de gobernabilidad o situaciones de bloqueo no existen mecanismos jurídicos apropiados para ponerles fin, pues el presidente en los eventos de rechazo sistemático de sus propuestas por el Congreso, no puede disolverlo y convocar nuevas elecciones; por su parte, el legislativo no puede hacer frente a un presidente impopular o corrupto mediante la

moción de censura, a lo sumo podría acudir al procedimiento del *impeachment*, que se presenta ineficaz al ser un procedimiento judicial, lento y por cargos delictivos. Entonces, para tratar de resolver tal complicación, al ser el sistema tan rígido, se recurre siempre a salidas extremas (reformas constitucionales, golpes o autogolpes de estado), dotando o quitando poder al ejecutivo. Olvidando que las crisis que se dan no son en realidad fundamentalmente de gobierno sino del sistema político presidencialista.

Se debe pensar en cambios estructurales en el sistema o mejor, en un semipresidencialismo, pues la rigidez del régimen presidencialista bloquea, o promueve salidas desesperadas, pero tal cambio no le conviene a la clase política. Así las cosas, tanto el presidente como la(s) oposición(es) podrían verse tentados a recurrir a mecanismos extra-constitucionales o antiéticos para cumplir sus objetivos, o, promoviendo reformas constitucionales para acrecentar su poder y abandonando los programas ofertados, originando una administración deficiente al tornarse incapaz de resolver los conflictos nacionales.

De tal forma las distintas legitimidades que soportan al ejecutivo y al legislativo en Iberoamérica conducen regularmente a situaciones

de bloqueo recíproco entre tales poderes, prácticamente irresoluble constitucionalmente y, por ende, perjudicial para generar un proceso de consolidación democrática. La tendencia de las reformas constitucionales de los Estados iberoamericanos verificadas en las dos últimas décadas del siglo XX, confirmó la preeminencia y vigencia del presidencialismo, aunque con ciertos matices parlamentarios y principios parlamentarios, dada la ampliación de la legitimación para las iniciativas populares, la mayor posibilidad de pronunciamiento popular en la toma de decisiones, gracias al aumento de mecanismos de participación, tras la reivindicación de la soberanía popular...entre otros cambios; pretendiéndose con ello mitigar el poder presidencial y coordinar las relaciones entre el legislativo y ejecutivo. Empero, y pese al recorte de facultades presidenciales, esto no ha sido suficiente, ni interesa al sistema político clientelar, en la medida que el ejecutivo requiere de poderes para satisfacer las demandas de quienes lo apoyan en el Congreso, pervirtiendo o anulando cualquier oposición democrática en su interior, por ello los parlamentarios no se muestran proclives a reformas estructurales, que involucren cambios radicales en el sistema electoral y de partidos, como paso previo a una eventual reforma del sistema político hacia un modelo semipresidencialista, que sería el menos traumático.

### 1.5.6 HACIA UN MODELO INTERMEDIO

Frente a la estabilidad de los sistemas parlamentarios europeos, surgen, desde el plano académico, voces que apuntan la necesidad de reconvertir los regímenes presidencialistas iberoamericanos en formas parlamentarias o semiparlamentarias. Específicamente, en países como Uruguay y Chile se ha intentado instaurar un sistema parlamentario puro, sobre la base de la ineficacia del sistema presidencial -frente al cual una fórmula mixta no conseguiría poner fin- y la búsqueda de la consolidación democrática<sup>244</sup>. Esta tesis se ampara al observarse como la dualidad de poderes -con legitimidades democráticas independientes-, el mandato fijo e inalterable y la naturaleza unipersonal del cargo -en el ejecutivo-, acarrearán una serie de consecuencias negativas, como son: la tensión constante entre ejecutivo/legislativo, la tendencia a la personalización de la política, el surgimiento, como ya se anotó, de *outsiders*, el escaso interés presidencial por la conformación de alianzas o coaliciones parlamentarias estables y la imposibilidad de remover al jefe de gobierno o de reelegir al que se ha mostrado

---

<sup>244</sup> Suárez sostiene que existen cinco tipos de limitaciones propias del sistema presidencialista de tipo constitucional adoptado en Latinoamérica, como son: la duración rígida del periodo presidencial, la importancia otorgada a los *outsiders* durante las campañas electorales, su repercusión en la desconfiguración de los partidos políticos, el conflicto crónico entre poder ejecutivo y poder legislativo. Los cuales afectan la capacidad operativa del ejecutivo, así, pues, considera que "(...) es probable (...) que el gobierno presidencialista sea ineficaz, conduzca al autoritarismo y sea más inestable que cualquier otra forma de gobierno". SUÁREZ, W.: "El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno", *Rev., de Estudios Políticos*, No.29, Madrid, 1982, pp.109-144.

eficaz, todo lo cual conduce a la constante inestabilidad política e incluso al autoritarismo<sup>245</sup>.

Por su parte Linz<sup>246</sup> sustenta la superioridad del parlamentarismo para la estabilidad democrática, teniendo en cuenta criterios empíricos y funcionales. El primero porque la mayoría de las democracias estables se soportan en sistemas parlamentarios y, el segundo, por varios factores:

- 1) El sistema parlamentario tiene una sola instancia política -el parlamento-, con legitimidad popular. En el presidencialismo existen dos -ejecutivo y congreso-, con atribuciones para reclamar dicha legitimidad.
- 2) El sistema parlamentario no tiene un periodo fijo de mandato, facilitando terminar o prolongar un gobierno, dependiendo de su popularidad. A diferencia del presidencialista cuyo término sería inmodificable.
- 3) El sistema parlamentario contiene mayores incentivos para establecer coaliciones estables, mientras que en el presidencialista quien obtiene la mayoría tendería a “arrasar” con todo.

---

<sup>245</sup> El precursor de esta postura fue Juan LINZ, con su trabajo “Democracy, Presidential or Parliamentary: Does make a difference?”, presentado en el seminario de investigación del Programa de Estudios Latinoamericanos, Georgetown University, en 1989. Otros exponentes de la misma solución: BLONDEL, J., y SUÁREZ, W.: “Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista”, *Rev. Criterio*, Nos.53-54, Buenos Aires, 1981; LIPJHART, A.: “Presidencialismo e democracia maggioritaria”, *Rivista Italiana di scienza politiche*, No. 3, 1989, pp.367-384; y MAINWARING, op.cit.

<sup>246</sup> LINZ, *Democracia presidencial o parlamentaria*, cit., pp. 25-146.



Por lo anterior, el autor infiere que el sistema parlamentario sería más flexible y, por tanto, podría solventar mejor y más rápidamente las crisis sobrevinientes. Otros autores, como Whitehad, en lugar de tener una posición proparlamentaria, sostiene en cambio que sería la prosperidad económica la que le daría la estabilidad democrática, para dicha aseveración toma como referencia el parlamento en Europa, afirmando que a pesar de ser una institución longeva, sólo a partir de la post-guerra, con el desarrollo material, logró la estabilidad democrática. Lo cual si ello ocurriera en los países con sistemas presidencialistas la traería consigo. Mientras que Mainwaring, como ya se vio, plantea que los problemas de tal inestabilidad no tienen origen en el presidencialismo propiamente dicho sino en su combinación con el multipartidismo.

En ese orden, cabe preguntarnos, cuál sería el planteamiento a hacerse dentro del presidencialismo para lograr la estabilidad y permitiendo a su vez una oposición “libre”, partiendo del presupuesto que el presidente es realmente débil, a pesar de parecer lo contrario, pues a diario se ve compelido a “negociar con todos” si no tiene una mayoría fidelísima en el congreso. Las propuestas van encaminadas, generalmente, a fortalecerlo para que se torne efectivo y logre acuerdos, ya que se invertiría de facultades que romperían la estructura tripartita del poder, para buscar gobernabilidad, pero ello sería a un costo muy elevado: el de gobernar para la ‘clientela’.

Valenzuela<sup>247</sup>, por su parte, sugiere cuatro recomendaciones para lograr la estabilidad o, al menos, cierta funcionalidad:

1. Fijar elecciones presidenciales y legislativas conjuntas, con lo cual se evitaría otras de medio término, las cuales podrían minar el apoyo congresional al ejecutivo.

2. Voto unitario por partido para candidato presidencial y representantes.

3. Facultad al presidente de disolver el Congreso, por lo menos una vez.

4. Elección del presidente entre los dos o tres candidatos con mayor cantidad de votos en la primera ronda.

5. El equilibrio de facto buscado por los diversos poderes no obedece al resultado de la confrontación mayoría-oposición, como ocurre en el parlamentarismo, sino en el juego gobierno-mayoría, pues ésta a su vez se integra como producto de la confrontación de las distintas fuerzas en sede asamblearia con mediación ejecutiva, respetando eso sí la tradicional división tripartita del poder. Lo cual no quiere decir que no se pudieran identificar eventuales y variadas configuraciones, dependiendo de los posicionamientos ideológicos y las coyunturas debatidas, de esquema mayoría-minorías dentro del

---

<sup>247</sup> Citado por ESPINAL, R.: "Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina", en *Rev. Foro*, No.27, jul/95, Santafé de Bogotá: Foro Nacional por Colombia, p.102; a su vez, ésta autora señala cómo el presidencialismo ha sido factor institucional que ha contribuido a la crisis de gobernabilidad de la democracia latinoamericana.

ejercicio del proceso político en el interior del Congreso o Asamblea.

6. La minoría en este tipo de sistema, no tiene un carácter determinado, de permanencia e 'inmutabilidad', como resultado de la contienda electoral, mas bien obedecería a la dinámica política de 'toma de posición' en cada proceso político, como realización del principio de libertad, que efectuaría cada 'representante'. Pero, una vez integrada -como minoría- ejerce la oposición, principalmente, en su función de control del gobierno.

7. La oposición, configurada en minorías, realizaría su control por medio del conjunto de instrumentos y técnicas jurídico-políticas que le ofrezca el ordenamiento, y de conformidad al conjunto de referentes valorativos e ideológicos compartidos en su configuración. Su eficacia residiría, quizás, en su capacidad convocadora e integradora de propuestas alternativas viables, que logren calar de fondo a la opinión pública, mas que la posibilidad de desestabilizar el proyecto político del dúo gobierno-mayoría.

8. La posibilidad de las minorías opositoras, de lograr con sus propuestas ejercer o modificar algún tipo de influencia en la directriz política apoyada por la mayoría, radicaría en la percepción de ésta en la conveniencia o necesidad de articular a su proyecto un número mayor de voluntades a modo de 'consenso', asimismo por la influencia y el 'ruido' que las posiciones de las minorías lograsen en la opinión pública, sin importar el medio utilizado.

9. Las minorías opositoras operando “correcta y normalmente” en su sede natural e institucional -asamblea o congreso-, reportarían ciertos beneficios al sistema democrático: en primer lugar, evitaría la recurrente y distorsionante ‘técnica’ de acudir a la vía judicial para dirimir o dilatar cuestiones de debate “puramente” político; y, en segundo lugar, coadyuvaría a combatir la pobre adjetivación del significado del papel de la minoría en la democracia, pues esta reclama una adecuada apreciación de su rol, como control y alternativa, nunca despreciable, dentro de un sistema pluralista.

El presidencialismo tiene como denominador común con el semi-presidencialismo el hecho que el presidente es elegido popularmente o, mejor, que no lo es por el parlamento. En cuanto a su lejanía bastaría afirmar que *“el semipresidencialismo es ‘semi’ precisamente porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una estructura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual”*.<sup>248</sup> Por otro lado, en los sistemas presidencialistas, el jefe de Estado se encuentra protegido y aislado de la interferencia parlamentaria debido al principio de división tripartita del poder. Mientras en aquél funciona sobre el principio del poder compartido: el presidente ha de conllevar el poder con un primer ministro, y éste a su vez, deberá obtener un respaldo parlamentario continuo.

---

<sup>248</sup> SARTORI, “Presidencialismo y parlamentarismo”, cit., p.37.

Las anteriores características no agotan *per se* la definición del semi-presidencialismo; para ello retomaremos las explicitadas por Sartori, las cuales deberán ser concurrentes para tipificarlo, veámoslas<sup>249</sup>:

- 1.El presidente -jefe de estado-, es elegido mediante voto popular, directo o indirecto, por un periodo predeterminado.
- 2.El presidente comparte el poder ejecutivo con un primer ministro, estableciéndose una estructura dual de autoridad, con los siguientes criterios:
  - 2.1.El presidente es independiente del Parlamento, pero no puede gobernar solo o de forma directa, en consecuencia su voluntad ha de ser procesada y canalizada a través de su gobierno.
  - 2.2.El primer ministro, como su gabinete, son independientes del presidente porque dependen del parlamento.
  - 2.3.La estructura dual de autoridad, permite diferenciar balances de fuerza como predomios de poder variables dentro del ejecutivo, bajo la celosa condición de que el “potencial de autonomía” de cada entidad del ejecutivo permanezca.

La existencia de otras características que se pueden dar en sistemas semi-presidencialistas, tales como el poder de disolver el Parlamento o la de colegislar, pese a ser importantes, son atributos que podrían poseer pero de ninguna manera calificarían el modelo,

---

<sup>249</sup> SARTORI, *ibid.*, p.44.

ya que como lo señala el citado tratadista tomando como paradigma el caso francés,<sup>250</sup> el factor de distinción de este sistema lo constituye la existencia de una estructura de poder flexible de autoridad dual -ejecutivo bicéfalo- cuyo primer eje de poder variaría (oscila) en el evento en que cambiara la composición de la mayoría. Así, cuando existiera mayoría unificada el presidente -jefe de estado- prevalecería sobre el primer ministro -jefe de gobierno-; mientras que, y alternativamente, si hay una mayoría dividida descollaría el primer ministro respaldado por su propio Parlamento<sup>251</sup>.

Consideramos que un sistema parlamentario en Iberoamérica no tendría muchas posibilidades por múltiples razones, entre ellas, la tradición de la cultura política de corte presidencialista, el traumatismo institucional que se generaría al realizarse un viraje de tal magnitud, por ello nos mostramos partidarios hacia la conversión

---

<sup>250</sup> Como prototipo del sistema semi-presidencialista está Francia. Su Constitución de 1958 depuró el modelo, al consagrar “el ‘liderazgo’ del primer ministro(...) delineando claramente en los artículos 20 y 21, en los que se dice respectivamente, que : ‘el gobierno determina y dirige la política nacional’, y que ‘el primer ministro dirige las acciones de gobierno’. En cambio, el ‘liderazgo’ del presidente se bosquejó con menos claridad y en forma más dispuesta en los artículos 11, 12, 15, 16 y 52 de la Constitución; esta dispersión corresponde al hecho de que ‘los poderes mas importante del presidente (...) tienen un carácter ocasional (...). No son prerrogativas normales (...) sino poderes excepcionales que sólo se pueden utilizar muy pocas veces. Además (los más de los poderes presidenciales) no son poderes de decisión. Tienden más bien a impedir una decisión(...) o a someter al pueblo francés (disolución, referéndum)’ ”. Duverger (1980,p.171), citado por SARTORI, *ibid.*, p.38.

<sup>251</sup> Como otros ejemplos, a parte de Francia, de Estados con sistemas semi-presidencialistas se tienen a: La República de Weimar, Portugal, Sri Lanka, Finlandia, Austria, Islandia e Irlanda. Sartori ubica a los tres últimos en los de tipo parlamentario, al considerar que no lo son por el sólo hecho de que sus presidentes sean elegidos popularmente, pues no cumplen con las otras características. SARTORI, *ibid.*, pp.40-41.

en un sistema semipresidencial, ya que este muestra una gran facilidad para adaptarse a las variadas circunstancias y problemática de los países latinoamericanos, además de constituirse en la vía idónea de transición hacia un eventual parlamentarismo. Ante la rigidez del presidencialismo y la incapacidad de encontrar salidas al desgaste del Jefe de Estado, el carácter colegiado -en el semipresidencialismo-, brindaría una estructura maleable dentro de la cual la figura del presidente encuentra grandes posibilidades de ser preservada frente a los embates del ejercicio del poder<sup>252</sup>.

Por su parte Nogueira, al rechazar la propuesta parlamentarista, aboga por una forma de gobierno semipresidencial, caracterizada por un dualismo en el ejecutivo, en el cual pretende una cierta preeminencia a favor del presidente de la república -jefe de Estado-, moderador del juego político; a su vez, la cabeza del gobierno estaría un primer ministro, quien sería responsable ante el parlamento, existiendo como mecanismos de relación la disolución discrecional y la moción de censura constructiva<sup>253</sup>. Mientras que Virgala<sup>254</sup> observa en dicho dualismo un elemento desestabilizador, teniendo como referente la experiencia francesa; al igual que la moción de censura constructiva no ha tenido resultados apreciables

---

<sup>252</sup> SABSAY, D.: "Partidos políticos y sistemas de gobierno", *Rev., del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 5, Madrid, 1990, pp.177-187.

<sup>253</sup> NOGUEIRA, "I regimi prezidenciali.", cit., p.524.

<sup>254</sup> VIRGALA, E.: "La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria". *Revista de Estudios Políticos*, No.89, Madrid, 1995.

ni en Alemania ni en España, ya que la estabilidad democrática en éstos países ha devenido de sus sistemas de partidos. En su lugar se muestra partidario de las propuestas de los racionalistas norteamericanos encaminadas al semiparlamentarismo, por considerarlas más eficaz y funcional, las cuales consistirían básicamente en una combinación, dentro del marco de referencia del sistema norteamericano, de algunos aspectos parlamentarios dentro de la estructura esencialmente presidencialista, esto es, una forma de gobierno que conservando los rasgos generales del presidencialismo (legitimación popular, manejo de la política exterior, funciones de control otorgadas al Congreso), no incorpore los defectos del mismo (gobierno dividido, derivado de un sistema electoral inadecuado y de la debilidad de los partidos políticos, imposibilidad de dar solución a los bloqueos institucionales). Podemos resaltar de su propuesta la introducción de mecanismos importados del parlamentarismo (disolución del Congreso y moción de censura), que conllevarían a la definición por parte de una decisión popular favorable a una de las dos posiciones institucionales mediante una contienda electoral simultánea para presidencia y Congreso<sup>255</sup>.

Por otra parte Nohlen<sup>256</sup> trata esta discusión desde una perspectiva metodológica, advirtiendo en primer lugar sobre el riesgo del

---

<sup>255</sup> VIRGALA, E.: "La forma de gobierno semiparlamentaria ...", cit., p.121.

<sup>256</sup> NOHLEN, D.: "Presidencialismo v. Parlamentarismo". *Revista de Estudios Políticos*, No.74, Madrid, 1991, pp.43-54.



“espejismo estadístico”, que asocia esta estabilidad democrática, proceso socio-económico con formas parlamentarias, pues dicha posición olvida los derrumbes de las democracias parlamentarias y semiparlamentarias de la Europa de entreguerras, anotando en cambio las décadas que gozó el presidencialismo en Iberoamérica. En definitiva, considera que el debate se circunscribe a tipos ideales, lo cual “conduce a una grave deformación teórica y práctica”, por lo que las comparaciones deben efectuarse entre las variantes de los sistemas básicos.

Sartori en cuanto a las reformas sugeridas para Latinoamérica, respecto a los sistemas electorales, se muestra partidario de alguna forma de doble ronda electoral. Ahora bien, en cuanto a los sistemas de gobierno no se atreve a afirmar cual sería el óptimo, solo asevera que *“la mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse”*.<sup>257</sup> Por otra parte, a su vez, recomienda que si se propone cambiar de sistema, lo más prudente y menos problemático sería hacia el semi-presidencialismo, ya que funcionaría dentro de un ámbito en el que se posee alguna destreza y experiencia siendo, por ende, menos traumático al ser aplicado.

---

<sup>257</sup> SARTORI, *ibid.*, p.47.



## CAPÍTULO SEGUNDO

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA OPOSICIÓN EN COLOMBIA**

Al adentrarnos en el régimen político colombiano en lo que concierne a la tarea de crítica y fiscalización por parte de las fuerzas de oposición, se hace necesario tener en cuenta que las condiciones en las cuales nace y se desarrolla una oposición son muy diferentes y están vinculadas no sólo al marco político general sino incluso a la condición socioeconómica del sistema en el cual esta opera, así como a las condiciones histórico-políticas internacionales. De ahí el imperativo de abordar, en las estructuras constitucionales, la formación histórico-cultural de la sociedad colombiana y el grado de modernización a lo largo de la vida republicana, lo cual nos permitirá entender el nivel de polarización y las interacciones entre tendencias en el interior del sistema político colombiano.

Se toma como punto de partida la independencia misma, pues es desde el proceso de formación del Estado-Nación, cuando se prioriza en este país el papel central de la carta constitucional como

fundamento absoluto de la nueva República Democrática, el carácter presidencialista del régimen político colombiano y el origen mítico del Estado.

## 2.1 EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO- NACIÓN EN COLOMBIA: LUCHAS ENTRE FACCIÓNES

La ruptura del vínculo de fidelidad con la monarquía peninsular y el proceso de la independencia americana produjeron la desintegración del vasto imperio español y enrumbaron sus antiguos virreinos, audiencias y capitanías de ultramar, hacia la formación de estados independientes, sobre bases precarias ciertamente, pero que no dejaban de poseer factores reales de sustentación. Durante el período colonial se consideraba la nación<sup>258</sup> como una comunidad de hombres que se sienten enlazados por unos mismos sentimientos, religión, costumbres, valores, y sobre todo por una común lealtad al rey; se entendía la “*nación española*” como un conjunto de reinos de los cuales forman parte los territorios peninsulares y las colonias americanas<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> Aunque para los americanos el concepto de nación es el de “representación de reinos” en contraste con el de representación de estamentos: como el clero, la nobleza, las ciudades, característica de los españoles, lo más importante es que la elite del Nuevo Reino de Granada se sentía parte integrante y constituyente de la monarquía española.

<sup>259</sup> Hans Joachim König se refiere a la nación como una “creación artificial”, una “comunidad política imaginada”. Para Jaramillo Uribe, el Estado-Nación ha tenido que ser inventado o construido. JARAMILLO URIBE, J.: *Aspectos polémicos de la historia colombiana del siglo XIX*, Bogotá: Fondo Cultural Cafetero., pp. 187-215.

El imaginario de nación fue heredado por los insurgentes americanos y les generó el conflicto al “*declararse al mismo tiempo católicos; independientes y republicanos*”, conflicto porque en el discurso y en la simbólica ceremonial de las fiestas religiosas estaba presente el concepto de nación como comunidad que fundamenta su identidad en la fidelidad al rey y en la profesión de la fe católica,<sup>260</sup> frente a los postulados de independencia y libertad. Para la fase que comprende desde mediados del siglo XVIII hasta los inicios de la Independencia, no encontramos un estado nacional como tal.<sup>261</sup> Es esta la época en que el proceso general de modernización comenzó a formular y practicar nuevas ideas y técnicas en torno a los procesos industriales y políticos generados en Inglaterra. Las reformas borbónicas iban en este sentido, pero esta política condujo a conflictos con la población colonial que se manifiestan en crisis de legitimación y problemas de participación política. Los criollos

<sup>260</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, M.: *Bajo el Palio y el Laurel*, Bogotá: s.e., p.20.

<sup>261</sup> Jaramillo Uribe sustenta los siguientes elementos como necesarios para la existencia de nación:

- a) Un territorio sobre el cual se ejerce soberanía y sobre el cual se tiene un cierto grado de control. En Colombia después de 1830 se tenía un vasto territorio compuesto por un mosaico de regiones geográficas aisladas debido a la deficiente comunicación.
- b) Una economía nacional –no sólo un mercado nacional- integrada al mercado mundial a través de una economía de exportación. En Colombia sólo con la aparición del café, el país vino a tener un soporte seguro para su economía exportadora.
- c) Una cultura común: se contaba con una lengua y una religión común, pero más allá de esto comienza una fuerte diversidad con marcadas regiones con rasgos culturales propios.
- d) Una organización política común, es decir, para que los sectores sociales tengan intereses, derechos y valores comunes en el campo económico, social y político se necesita un liderazgo sea de una gran figura o de una elite. En nuestro caso muy débilmente y en algunas coyunturas políticas hemos tenido este rasgo. Después de la Independencia fue Simón Bolívar quien tuvo bien claro este aspecto, pero en el siglo XIX fue Rafael Núñez quien tuvo mayor claridad sobre el problema de la unidad nacional. JARAMILLO URIBE, cit, p.108.

como grupo dominante de la población de origen americano, comenzaron a pensar no sólo en dimensión local o regional, sino también en un marco nacional y a desarrollar una conciencia que se expresó primero en un patriotismo cargado de emoción<sup>262</sup> -como conciencia y actitud patriótica y nacional frente al territorio que a su vez se caracterizaba por ciertos valores y contenidos como la libertad civil, conduciendo a la configuración de una identidad política-, al tomar conciencia del valor y potencial de la sociedad en el que habían nacido.

Leal<sup>263</sup> considera que a pesar de la extrema debilidad institucional del Estado y la ausencia de su presencia física en el territorio colombiano, se fueron desarrollando procesos ideológicos de identificación nacional en los grupos dominantes. La contradicción entre la actividad comercial y la agrícola, pues la hacienda dificultaba los ideales de centralización, se proyectaba al nivel

---

<sup>262</sup> Un temprano patriotismo neogranadino lo encontramos en el período 1810-1816. Fue precisamente en este momento cuando, como consecuencia de la ruptura con la “madre España”, el nacionalismo tuvo que alcanzar especial significado y cuando se tuvieron que colocar nuevos puntos de referencia para lograr justificar la creación de un nuevo sistema político a fin de obtenerse su reconocimiento por parte de los más amplios grupos de la población. De manera que en esta fase el nacionalismo iba dirigido hacia fuera, contra España. El sentido de nacionalidad que caracterizó a los criollos después de la Independencia la podemos encontrar en “un sentido de lealtad a la patria, en una creciente conciencia de identidad y en el convencimiento de que los americanos no eran españoles. Cada individuo comenzó a identificarse con un grupo determinado y estos grupos poseían algunas de las características que definen una nacionalidad, la descendencia común, la lengua, la religión, el territorio, las costumbres y tradiciones”. LYNCH, J.: *Los Caudillos de la Independencia.*, p.197.

<sup>263</sup> JARAMILLO, *Aspectos polémicos ...*, cit., p.108.

ideológico al crear mecanismos de identificación nacional en los grupos dominantes de las distintas regiones.

En el caso colombiano, así como en los demás países hispanoamericanos los problemas de identidad y legitimidad representaron los primeros y más fundamentales desafíos en el proceso de la formación del Estado y de la Nación. Una ideología común en los grupos criollos los unificó dentro de una diversidad de actividades económicas<sup>264</sup> y se fue enfocando lenta y progresivamente como una necesidad centralizadora. El que los criollos hubiesen adoptado los derechos humanos y cívicos en las constituciones, al igual que la concesión de ciudadanía a los indios, nos permite comprender la concepción de aquellos acerca del cuerpo una nación: *“como una asociación de solidaridad, políticamente constituida, de ciudadanos en un territorio definido en donde ya había surgido la idea de unidad nacional”*.<sup>265</sup>

Las ideas demoliberales de soberanía del pueblo, de derechos humanos, la libertad, la igualdad y fraternidad<sup>266</sup> apuntaban en una

---

<sup>264</sup> Ibid., pp.203-204.

<sup>265</sup> Este poder político, como uno de los elementos integradores del Estado-Nación, se manifestó a través de representaciones que se exteriorizaban como pedagogía, utilizándose fundamentalmente toda clase de celebraciones festivas “para dotar de un sentido a la comunidad nacional en un intento por arraigar ciertos imaginarios que ofrecen el sentido de nación”. GONZÁLEZ, *Imaginarios en la construcción de la Nación ...*, cit, p.60.

<sup>266</sup> Todas las Constituciones de este período 1810-1816, en la Nueva Granada poseían un catálogo de los derechos humanos y cívicos. La utilización del título de ciudadano con sus postulados de libertad e igualdad, ofrecía la posibilidad de vislumbrar la transformación política en la vía hacia el Estado Nacional propio. El análisis de las Constituciones revela que los

dirección radicalmente futurista: la independencia absoluta de la Nueva Granada constituida en República Democrática e inspirada en los ideales de la Revolución Francesa y siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos del Norte. Pero esta forma de Estado declarada ideal, en principio, en las Constituciones emergentes, debía concretarse en una forma de gobierno o administración que, por una parte, fuera eficaz y, por otra, consultara los intereses y peculiaridades de las regiones y provincias del antiguo Virreinato. Se inaugurarían así, las primeras luchas entre facciones al surgir la confrontación entre los hombres que lideraron la revolución dividiéndose en dos bandos: federalistas y centralistas. Camilo Torres y Miguel Pombo entusiastas defensores del federalismo, veían en la Constitución de los Estados Unidos el modelo ideal a seguir, en un país con marcado regionalismo, en tanto que Antonio Nariño y sus seguidores defendían una concepción unitaria y centralista de gobierno, oponiéndose de tal manera al federalismo al considerar que la soberanía era una e indivisible.<sup>267</sup>

Para encontrar la forma de gobierno más adaptable a las realidades de la Nueva Granada, los líderes criollos se encontraron con varios obstáculos para implantar la República Democrática: la persistencia

---

neogranadinos con el término ciudadano, no sólo implicaban el estado político sino también señalaban la conducta patriótica. PARRA RAMIREZ, E.: "La Nación en los Orígenes del Estado Nacional", en *Rev. Temas Socio-Jurídicos*. Vol.16. No.34, Bucaramanga: UNAB, Jun/98, p.102.

<sup>267</sup> PARRA, op. cit., p.101.

de una estructura social todavía muy rígida, con un alto grado de concentración de la riqueza y el poder, con una propiedad latifundista de la tierra, un dominio monopolístico de los recursos naturales y constituida en general por grupos de terratenientes como grupo dominante, con aspiraciones caudillistas y regionalistas en sus propias áreas de influencia.<sup>268</sup> La persistencia de una sociedad tradicional agraria, casi impermeable a las nuevas ideas de impulso al cambio, representada por grandes masas de analfabetos, era lo que primaba. A esto se le sumaba la falta de hegemonía del poder revolucionario, dada la profunda dispersión nacional de las elites, lo que a la postre se constituiría en grave problema durante todo el siglo XIX.

Así, con la Independencia definitiva de Colombia en 1819 para los dos líderes protagonistas de la misma –Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander-, les resultaba claro que el principal problema consistía en que no había una nación como base en la cual pudiera erigirse un Estado y, aún menos posible, constituirse y gobernarse una República. De ahí que la misión fuese doble: primero construir el Estado antes de la Nación, y luego, extraer la Nación del Estado.<sup>269</sup> Lo anterior los lleva a importar e imponer las formas europeas y norteamericanas del Estado–Nación y la democracia

---

<sup>268</sup> OCAMPO LÓPEZ, J.: “El Proceso Político, Militar y Social de la Independencia”, en *Manual de Historia de Colombia*. T.2, Bogotá: Procultura, 1984., pp.105-106.

<sup>269</sup> VALENCIA VILLA, H.: *Cartas de Batalla*, Bogotá: Instituto de Estudios Políticos–CEREC, 1987. Parte II.



constitucional a fin de proporcionar unidad nacional, orden político y estabilidad normativa en los territorios liberados.

Colombia heredó, de Bolívar –el Libertador–, la estructura constitucional: liberal pero autoritaria, es decir, un régimen centralista y presidencialista. De Santander –el Hombre de las leyes-<sup>270</sup>, el estilo que “*consiste en una sutil manipulación de las formas y normas legales con propósitos ideológicos, un rentable manejo de la Constitución y las leyes como una retórica de orden y unidad, un nominalismo jurídico que eventualmente se convierte en un culto nacional: el culto del legalismo y del constitucionalismo*”<sup>271</sup>, aspecto evidenciado por el reformismo constitucional característico para el caso colombiano.

## **2.2 LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS TRADICIONALES Y SU DINÁMICA DE REPRODUCCIÓN.**

Entre 1830 y 1860 se reflejaron las dificultades que tenían las instituciones formalmente democráticas e igualitarias para implementarse en una sociedad jerarquizada y tradicional, lo mismo que la precariedad del control del Estado sobre la mayor parte del

---

<sup>270</sup> Francisco de Paula Santander, segundo prócer de la independencia de Colombia, quien ocupó la presidencia mientras Bolívar continuaba con la campaña libertadora de los demás territorios.

<sup>271</sup> *Ibid.*, p.158.

territorio colombiano. Esto dio razón a la necesaria delegación formal del poder del Estado Nacional, existente prácticamente en el papel, a las elites y caudillos de cada región y localidad, los cuales difícilmente se articularon con la incipiente burocracia central de la capital de la Nación.<sup>272</sup> Durante este período el punto de referencia lo constituyó una guerra –la de los Supremos<sup>273</sup>– en 1840, cuya importancia radica en el notable influjo que tuvo en la configuración de la vida política colombiana. A partir de ella se inició la socialización política de los principales dirigentes e incubación de los que serían los partidos tradicionales e inauguró un estilo característico de la confrontación política entre las banderas liberal y conservadora; sus protagonistas serán los principales actores de la historia política del tormentoso siglo XIX.

En dicha guerra se inició en Colombia la serie de los denominados “odios heredados” entre familias y localidades que fijarían la adscripción sectaria a uno de los dos bandos al estilo de las venganzas de sangre. Así, en la década de 1840, se formaron los dos partidos tradicionales, como dos especies de subculturas políticas, mutuamente excluyentes pero complementarias entre sí, siendo esta la génesis de la tradición política bipartidista que se inauguraría con la divulgación de los programas políticos liberal

---

<sup>272</sup> GONZÁLEZ, F.: *Para Leer la Política: Ensayos de Historia Política Colombiana*, Bogotá: CINEP, 1997, T.2, p.87.

<sup>273</sup> Fue un movimiento armado en contra del gobierno central a raíz de una Ley del Congreso que suprimía cuatro conventos en Pasto, al sur occidente de Colombia.

(1848) y conservador (1849), en dos periódicos capitalinos y que se mantendrían prácticamente hasta finales del siglo XX, por medio de la manipulación electoral y la utilización de las necesidades del común bajo el canal de la prestación de servicios y contraprestaciones inherentes al clientelismo.<sup>274</sup>

Estas dos subculturas políticas tenían rasgos particulares: los conservadores estaban ligados a la defensa de los valores católicos y jerárquicos propios de la economía de hacienda y la segregación social heredada de la Colonia; los liberales optaron ideológicamente por la reivindicación de los atributos de la ciudadanía como una alternativa de progreso capitalista, con propuestas librecambistas, racionalistas, seculares, pero muy pronto renunciaron a los principios fundamentales de la soberanía popular bien por el tipo de intereses que representaban o por la imposibilidad de romper la resistencia de la socialización conservadora y vertical de la época. De esta forma, este bipartidismo, no logró configurar un sistema democrático de participación y representación política acorde con las transformaciones sociales del país, *“porque desde sus inicios fue más un instrumento al servicio de los intereses oligárquicos de las elites regionales”*.<sup>275</sup> El bipartidismo pasó a ser la más primigenia

---

<sup>274</sup> LÓPEZ DE LA ROCHE, F.: “Tradiciones de Cultura Política en el Siglo XX”, en CÁRDENAS, Miguel, et al.: *Modernidad y sociedad política en Colombia*, Santafé de Bogotá: Fescol, 1993, p.36.

<sup>275</sup> ROMERO SILVA, M.A.: “Oposición, Pluralismo y Representación Política en Colombia”, en *Rev. Foro*. No.27, Santafé de Bogotá, jul/95, p.34.

expresión de nacionalidad, pues los partidos políticos precedieron a la conformación de una economía nacional y de una cultura nacional.

Estos aparatos políticos y militares giraban en torno a una contradicción: *“Pretender un modelo republicano para defender los intereses oligárquicos regionales de liberales y conservadores, propietarios de la tierra, vinculados a los ejércitos vencedores o ligados a los intereses comerciales con Gran Bretaña”*<sup>276</sup>. Ello explica el por qué en este período la oposición política y la lucha por el poder se expresaban fundamentalmente por medio de la fuerza militar, de lo cual dan cuenta las mas o menos 14 guerras civiles del siglo XIX, coadyuvados por el poder ideológico de la iglesia, satanizador de las ideas modernas.

### **2.3 LAS HEGEMONÍAS UNIPARTIDISTAS Y SUS MOVIMIENTOS DE RESISTENCIA (1860 – 1957).**

Según Pizarro<sup>277</sup>, en Colombia desde que surgieron los dos partidos tradicionales (1848–1849) hasta el Frente Nacional (1958–1974), existieron dos modalidades de control partidista del Estado: las

---

<sup>276</sup> Ibid., p.35.

<sup>277</sup> PIZARRO, E.: “Un Nuevo Pacto Nacional Más Allá del Bipartidismo”, en *Rev. Foro*, No, Santafé de Bogotá, Feb/87, p.25.

hegemonías unipartidistas y, en momentos de crisis política, los gobiernos de coalición bipartidista. Pero este bipartidismo nunca logró configurar un sistema democrático de participación y representación política. Entre los dos partidos se daba una mínima alternancia política –sólo dos durante el siglo pasado como resultado de dos guerras civiles en 1861 y 1885- que iba acompañada de violencia, previa o posterior, y con débiles o nulas garantías reales a la oposición. Esto sin olvidar que la alternancia política, por sí misma, no se tradujo en la existencia de un sistema democrático, sino que supuso largos períodos de hegemonía y formas de exclusión total hacia el partido contrario.

Entre 1860 y 1886 el Partido Liberal en el poder intentó una serie de reformas con el fin de introducir de lleno en el país el liberalismo económico e insertar su economía al mercado mundial. Las medidas tomadas para liberar la tierra y la mano de obra le llevaron a una reforma constitucional garante de las libertades individuales y en abierta confrontación con una institución poderosa en el país: la Iglesia Católica. Esta última, aliada por conveniencia y por convicción con el partido perdedor, el conservador, ofreció una gran resistencia durante este período, conocido como el “Radicalismo”. La prensa, el púlpito y el confesionario se convirtieron en los principales escenarios donde la confrontación se haría palpable a través de las excomuniones, retractaciones públicas, discursos

estigmatizantes, etc... No obstante, el recurso más eficaz de oposición estaría en la guerra.

La oposición durante este período se expresó a través de la fuerza militar y el poder ideológico de la Iglesia. Características muy comunes durante estas etapas de hegemonía. La segunda hegemonía, la conservadora, se inicia a partir de 1885 con la derrota del Partido Liberal en la batalla de La Humareda, que permitió la consolidación en el poder durante casi medio siglo del Partido Conservador (1886-1930). Con la promulgación de la Constitución de 1886 se dio fin a su antecesora -la Carta de 1863-, calificada por Miguel A. Caro y Rafael Núñez<sup>278</sup>, como impulsora de la anarquía, el caos y la degeneración de la sociedad colombiana, dada las amplias libertades que garantizaba. El nuevo período llamado de la “Regeneración”, estaría inspirado por las ideas del conservadurismo europeo y por la Encíclica Quanta Cura de Pío IX, la cual condenaba los errores de la modernidad.<sup>279</sup> De acuerdo con López<sup>280</sup>, la “Regeneración” de la Sociedad consistió en conferirle un papel hegemónico a la Iglesia Católica en el manejo de la educación y en la regulación de la vida colectiva.

---

<sup>278</sup> Ideólogos del partido conservador y autores de la Carta de 1886, la cual perduraría más de cien años. Ambos fueron presidentes.

<sup>279</sup> Como la libertad de conciencia, la separación de la Iglesia y el Estado, el Liberalismo, el Socialismo, etc.

<sup>280</sup> LÓPEZ DE LA ROCHE, “Tradiciones de...”, cit, pp.100-108.

El espíritu religioso de la Constitución de 1886 armonizó claramente con la renuncia a fundamentar el poder en la soberanía popular; de esta manera, el “*miedo al pueblo*” quedó consagrado en dicho ordenamiento jurídico<sup>281</sup> y el “*temor a dios*” se constituyó en el principio fundamental de respeto a la autoridad. El triunfo del proyecto conservador de la ‘Regeneración’ desarrolló un orden teocrático, centralizante y autoritario<sup>282</sup> que, si bien permitió crear los instrumentos de intervención del Estado Moderno, alejó a Colombia de las tendencias de la modernidad política y cultural en la medida en que sacrificó el desarrollo del Estado a las instituciones de la Constitución de 1886 y el Concordato de 1887<sup>283</sup>. La contienda política adquirió así un fuerte carácter sectario e intolerante y la religión fue la frontera divisoria más clara entre los partidos liberal y conservador.

La represión ejercida por el gobierno regenerador se manifestó especialmente con los artículos transitorios de la Constitución de 1886 que generaron una serie de resistencias, específicamente

---

<sup>281</sup> Ibid., p.123

<sup>282</sup> ROMERO, op. cit, p.36.

<sup>283</sup> Colombia fue uno de los países en donde se intentó, de la forma más radical, imponer este modelo para ordenar las relaciones sociales. La difusión entre la población de ese sistema de valores católico – conservadores tuvo un efecto perverso de homogeneización forzada y de negación de las diferencias ideológicas, filosóficas, étnico-culturales, lingüísticas, políticas y religiosas, existentes en la sociedad. Los manuales de enseñanza de la historia y las humanidades escritos bajo el espíritu de la Regeneración condenaron a la Ilustración, a Voltaire, a Rousseau, a Montesquieu, a la Enciclopedia, al fenómeno cultural y artístico del Renacimiento, llegando incluso a presentarlos como los antecedentes nefastos del Liberalismo y la Revolución Francesa de 1789, del comunismo y la revolución social contemporánea. LÓPEZ DE LA ROCHE, op. cit, p.p.100-108.

contra el Artículo “K”, el cual facultaba al gobierno “*para prevenir y reprimir los abusos de la prensa*” y cuya prolongación sería la llamada “*Ley de los Caballos*” de 1888, que se convertiría en una clara censura a la prensa de oposición. Desde 1886 hasta 1899 los periódicos de oposición fueron en su mayor parte suspendidos, clausurados y sus directores obligados a pagar grandes multas o sufrían encarcelamiento.<sup>284</sup> La prensa fue durante este período, un importante mecanismo de reacción a las políticas regeneradoras y dejó entrever las dos formas adoptadas por el partido liberal para ejercer la oposición: la pacifista y la vía armada, la cual se impondría a finales del siglo XIX dando lugar a una de las más sangrientas confrontaciones que ha experimentado Colombia: la Guerra de los Mil Días (1899-1902).

La principal causa para que se desatara dicha resistencia armada, estuvo en la negativa del Congreso –en donde sólo poseían escaños dos delegados liberales- para aprobar un proyecto de ley que daba representación a la minoría en las corporaciones electorales, es decir, a la oposición liberal. Con esta guerra no sólo perdió el Partido Liberal, que fue prácticamente aplastado, sino toda

---

<sup>284</sup> PARRA RAMÍREZ, E.: “Periódicos Santandereanos de Oposición a la Regeneración 1889-1899”, en *Rev. Reflexión Política*, No.2, Bucaramanga: Instituto de Estudios Políticos-UNAB, dic/99, p.106.



Colombia,<sup>285</sup> pues el país hacia 1903 se hallaba sumido en una enorme crisis socio-económica, aunada por la pérdida de Panamá.

Después de terminada la guerra de los Mil Días, dos Actos Legislativos (reformatorios de la Constitución), en 1905 y 1910, reconocieron el derecho de representación de las minorías<sup>286</sup>. En la segunda década del siglo XX resurgieron en Colombia organizaciones políticas de tipo artesanal y se gestaba ya la clase proletaria, reapareciendo algunos periódicos obrero-artesanales que habían sido clausurados en años anteriores y se llevaron a cabo asambleas locales y regionales de trabajadores que hacían reclamos colectivos. En 1910 sucedió la primera huelga protagonizada por braceros portuarios, transportadores fluviales y ferroviarios y por obreros de la construcción que defendían sus salarios frente al incremento en el costo de la vida. En el sur del país, se expandió por la misma época, el movimiento campesino liderado por el indígena

---

<sup>285</sup> Esta Guerra de los Mil Días no fue sólo la más larga, la de efectos más devastadores, sino también la última para el periodo. En adelante, la burguesía iría a comprender que sus proyectos de progreso debían antecederse de la estabilidad política. Esta guerra más que ninguna otra, había mostrado hasta qué punto la desarticulación del orden político ponía en peligro los intereses económicos: entre 80.000 y 100.000 muertos en combate o por las frecuentes epidemias que la guerra provocaba, era una cifra demasiado gravosa para una población que a comienzos del siglo apenas si llegaba a los cuatro millones de habitantes. Ello sin contar con la sustracción de brazos de la agricultura a cuenta del campesinado para formar los ejércitos de "reclutas y voluntarios" organizados a la fuerza con los peones de las haciendas, lo que no dejaba de traducirse en una paralización de las labores agrícolas. BEJARANO, J. A.: "La Economía", en *Manual de Historia de Colombia*, Bogotá: Procultura, 1984, T.3, p.17.

<sup>286</sup> La Reforma Constitucional de 1910 decretó la reunión anual del Congreso y ordenó la expedición de una legislación electoral que diera representación a las minorías.

—autodidacta— Manuel Quintín Lame y en la capital del país cayó asesinado el principal líder de la oposición, Rafael Uribe Uribe<sup>287</sup>.

Ahora bien, y pesar del acto legislativo de 1910 que concedió representación a las minorías, durante esta década el liberalismo electoralmente no había podido recuperarse y tampoco había conseguido hacer coalición con los conservadores. Conscientes de ello, promovieron una Convención Liberal, en diciembre de 1921, con el fin de lanzar la candidatura de su gran líder Benjamín Herrera y, a su vez, denunciar los atropellos, ya que se consideraban víctimas del constante fraude por parte de un partido *“dueño absoluto del poder, puso a su servicio las autoridades políticas y el ejército, la policía y las gendarmerías y los guardas, todos fueron meros instrumentos partidistas”*<sup>288</sup>.

Durante la segunda década del siglo XX, se inicia una nueva etapa política, al abrirse la posibilidad de la oposición legal, oposición soportada en medios constitucionales. En La Gran Convención liberal de 1921, según el Acuerdo 2, Artículo 2, determinaron: *“Aconsejar una franca, enérgica y constante actitud de oposición al gobierno, que se desarrollará y ejercerá por todos los medios*

---

<sup>287</sup> Líder e ideólogo parlamentario liberal en plena hegemonía con servadora, quien sostuvo que su colectividad debía alimentarse en las fuentes del socialismo, fue asesinado al salir del Capitolio Nacional en 1912.

<sup>288</sup> LATORRE RUEDA, M.: “El Accidentado Camino de la Oposición Legal”, en *Rev. Estrategia*, No.78, Bogotá, jun/84, p.58.

*constitucionales*”.<sup>289</sup> Aunque dicha convención había dispuesto para los liberales la abstención de aceptar ministerios,<sup>290</sup> el candidato liberal que perdió las elecciones en 1922 le manifestó al Presidente electo, Pedro Nel Ospina, la posibilidad de contar con el concurso absolutamente desinteresado y leal del liberalismo.

La Hegemonía Conservadora culminó en 1930, su caída obedeció a una división interna de la cual surgieron dos candidatos para la elección presidencial de ese año, y en parte a la intransigencia y represión de los gobiernos frente a los nuevos movimientos sociales –campesinos, obreros e indígenas- y al surgimiento de un nuevo partido político, el Partido Comunista de Colombia, el cual conformó una organización de masas, estableció un periódico y un Comité Central y Comités Regionales en todo el país.<sup>291</sup> El liberalismo, tras ganar las elecciones, orientó la intervención del Estado en beneficio de la industrialización, rompió el control clerical de la educación, mantuvo garantías políticas para el Partido Conservador, promovió la transformación de las relaciones sociales de la hacienda por nuevas formas de producción asalariada moderna

---

<sup>289</sup> Ibid., p.59.

<sup>290</sup> Los Ministerios que se dejaban a la oposición eran secundarios: Agricultura y Obras públicas, ya que con ellos no podrían “lucirse”, toda vez que la constante era la carencia de recursos, ni tampoco sacar provecho burocrático.

<sup>291</sup> Los comunistas fueron los continuadores de la tradición de búsqueda de conformación de partidos clasistas que reivindicarán los intereses sociales y políticos de los sectores subordinados de la sociedad, en particular del naciente proletariado industrial. Los comunistas fueron importantes dinamizadores y acompañantes de las luchas sociales como promotores, junto con los liberales de tradición populista, de las primeras organizaciones sindicales y campesinas en los años 30's. VARGAS, A.: “La Izquierda en Colombia: Qué Perspectivas?”, en *Rev. Politeia*. No.14, Bogotá: Universidad Nacional, 1994.

y se convirtió en portaestandarte de la concertación entre patronos y trabajadores, especialmente con el Movimiento Sindical vinculado al Estado y al transporte fluvial y ferroviario.<sup>292</sup>

Este avance de la llamada República Liberal (1930-1946), tendría como principal impulsor a Alfonso López Pumarejo quien plantearía un concepto moderno de institucionalización del conflicto a través de un modelo de corte híbrido o mixto para el ejercicio de la oposición. Ofreciendo tres ministerios -Hacienda y Crédito Público, Industrias y Agricultura y Comercio-, al Partido Conservador el Presidente López Pumarejo planteó la cooperación de la oposición, la cual difería de las anteriores ya que los conservadores deberían cumplir dos misiones: fiscalizar los actos del gobierno, ejerciendo una acción crítica sobre éste por parte de las personas a cargo de dichos ministerios y de otra parte, cooperar administrativamente. Buscando con ello superar los “*contratos del silencio*”, dando al partido vencido tres ministerios no secundarios y conciliando la autonomía presidencial con la autonomía del partido de oposición.<sup>293</sup> Por su parte, la Dirección del Partido Conservador no aceptó la llamada a la cooperación y en su convención de abril de 1935 decidió abstenerse de participar en las próximas elecciones, decisión que en el país no era una novedad, pues ya los liberales

<sup>292</sup> ROMERO, M.A., Op. Cit., p.36.

<sup>293</sup> La autonomía del ejecutivo radicaba en el señalamiento de los nombres de los escogidos, pero dejando al partido de oposición, a su Dirección, la decisión de aceptar -y en ese caso los ministros serían los representantes del partido- o de negarla. LATORRE RUEDA, op. cit., p.61.

habían decretado lo mismo en 1921, constituyéndose en una práctica política de los partidos en Colombia.

Los esfuerzos modernizantes intentados por la República Liberal y especialmente por la “*Revolución en Marcha*” 1934-1938<sup>294</sup>, se desarrollaron en una atmósfera marcada por la fuerte oposición de sectores antimodernos de la Iglesia y de grupos tradicionales de los dos partidos, opuestos al espíritu de la política de López Pumarejo. En este período<sup>295</sup>, el partido liberal no se constituyó en una colectividad homogénea, armada de un proyecto histórico de sociedad que fuera compartido por la mayoría de sus miembros. La tradicional coexistencia en el interior de los partidos colombianos de sectores tradicionales y modernos, el caudillismo y el personalismo, la escisión y la polarización en el seno del liberalismo –generada en este período por la figura carismática de Jorge Eliecer Gaitán–, así como la ausencia histórica de debate sobre las perspectivas en el ámbito de la militancia de base, incidieron en el carácter inconcluso

---

<sup>294</sup> Nombre como se le conoce al programa de gobierno del presidente liberal Alfonso López Pumarejo, por las conquistas alcanzadas por la clase obrera del campo y la ciudad y debido al desarrollo central que alcanzó el Estado, al hacer del intervencionismo su principio guía; otros cambios sobresalientes fueron: determinarle una función social a la propiedad, con obligaciones –permitiéndose la expropiación legal–; fortalecer el carácter institucional de los derechos del hombre, la igualdad y la justicia distributiva, entre otros.

<sup>295</sup> Caudillo liberal del sector no oficialista del partido, conocido como “El encantador de masas”, logró un intenso estrechamiento personal con todos los estratos marginados de la población, el cual se sintetizaba en su famosa frase “yo no soy un hombre, yo soy un pueblo”; en la década de 1940 creó un movimiento populista de escasa vida, la UNIR (unión nacional independiente y revolucionario), luego, al articularse al partido, radicalizó sus postulados políticos anti-oligárquicos, convirtiéndose en un serio peligro para los intereses de los sectores dominantes agrupados en los dos partidos. Su muerte, ocurrida el 9 de abril de 1948, dio lugar a los incidentes conocidos como el “Bogotazo” e inició la época de “La Violencia” en Colombia, cerrándose la vía progresista del Partido Liberal, para la época.

de muchas de las propuestas modernizantes y reformas impulsadas por el Partido Liberal en el poder,<sup>296</sup> entre 1930 y 1946. Así, y como una característica en las alternancias en el poder de la primera mitad del siglo XX,<sup>297</sup> la división liberal con dos candidatos a la presidencia, Gabriel Turbay y Jorge Eliecer Gaitán, permitieron al partido minoritario -Conservador- alcanzar el poder ejecutivo, a pesar de no disponer de sólidas mayorías en el Congreso.

Tanto en la división conservadora de 1930 como en la liberal de 1946, diversas circunstancias hicieron estallar episodios de violencia política casi generalizada en todo el país y que si bien fueron controladas, se desbordarían en los años cincuenta,<sup>298</sup> esto nos lleva a considerar que en Colombia no existía una madurez suficiente para aceptar la salida del poder de parte de alguno de los dos partidos con mentalidad hegemónica. Ya desde 1935, los jóvenes miembros del “*Centro de Acción Conservadora*” habían manifestado su adhesión a la juventud de derechas y se proclaman “*católicos, conservadores y reaccionarios*”, por lo tanto también se declaran “*los enemigos de Marx*”.<sup>299</sup> Esta reacción implica la ruptura de la convivencia civil y un regreso al fanatismo. De la abstención electoral que había sido la forma escogida por los conservadores para manifestar su rechazo al

---

<sup>296</sup> LÓPEZ DE LA ROCHE, op. Cit, p.p.108-109.

<sup>297</sup> Al Partido Conservador le había sucedido lo mismo en 1930 al dividirse entre los seguidores de Alfredo Vásquez Cobo y Guillermo Valencia, situación que llevaría al poder al Partido Liberal.

<sup>298</sup> PIZARRO, op. cit., p.25.

<sup>299</sup> LLERAS RESTREPO, C.: “Borradores Para una Historia de la República Liberal”, en *Rev. Nueva Frontera*, s.f., p.340.

gobierno liberal, se pasa desde 1939 al recurso de la lucha armada, por ello la invitación de los periódicos de oposición fue la de “*armarnos por todos los caminos posibles*”,<sup>300</sup> de forma tal que se pudiese “*hacer invivible la República*”.

En 1946, cuando los conservadores regresaron al poder, “*se producirán ciertos retornos al viejo espíritu de la Regeneración, a la concepción paternalista y cristiano-caritativa de las relaciones laborales, al modelo de ordenamiento social basado en la familia patriarcal y la religión, y a la educación católica como eje central del sistema educativo*”.<sup>301</sup> En medio de una gran tensión se inició en la historia política de Colombia una etapa conocida como la violencia bipartidista (1948-1953), y su punto desencadenante sería el asesinato del líder liberal opositor al gobierno, Jorge Eliecer Gaitán, el 9 de abril de 1948. Este hecho tuvo dos efectos claros, por un lado, los incendios y saqueos ocurridos ese día en el país, reforzaron las viejas prevenciones de las élites acerca de lo popular como lo bárbaro e incivilizado, y por otro, significó una gran frustración colectiva para los colombianos y especialmente para los sectores populares que habían depositado muchas de sus

---

<sup>300</sup> LLERAS RESTREPO, C.: *Crónica de Mi Propia Vida*. T.2., p.113. Retomado de LATORRE, M.: “El accidentado camino de la oposición legal” cit, p.62.

<sup>301</sup> Afirmación de López de la Roche a propósito de su análisis sobre el impacto de la violencia en la cultura colombiana, op.cit, p.120.

expectativas de redención social<sup>302</sup> y de progreso nacional en el caudillo popular.

Dicha violencia desatada tuvo altos costos políticos<sup>303</sup>, pues golpeó al movimiento campesino y a las expresiones organizadas de la clase obrera en medio de un panorama de intolerancia frente al comunismo y al liberalismo. Los liberales en la campaña para la presidencia en 1950, al considerar que no existían garantías electorales, decidieron abstenerse y no reconocer título de legitimidad sobre dichas elecciones. De tal manera, se retiraron los liberales miembros de la corte electoral y, por su parte, el jefe del liberalismo Carlos Lleras Restrepo manifestó ante el Senado la consideración de los liberales de no ser miembros ni de la Corte Suprema de Justicia ni del Banco de la República, dado su “*carácter partidista contra la Ley*”.<sup>304</sup> En 1949, de un lado encontramos un gobierno considerado como ilegítimo, y de otro, toda la oposición liberal la cual, como respuesta a la acción de la policía política organizada por el gobierno conservador, formó grupos armados de

<sup>302</sup> Lectura en contexto de la obra de BRAUN, H.: *Mataron a Gaitán*, Bogotá: Universidad Nacional, 1987, p.p.362-365.

<sup>303</sup> Según Fabio López, la violencia tuvo distintos efectos en las relaciones sociales colombianas. El estímulo por parte de sectores del gobierno central conservador, y por numerosos directorios conservadores municipales y regionales, al terror y a la violencia oficial contra opositores políticos o propietarios liberales, con fines electorales o de despojo de tierras y propiedades, trajo consigo graves consecuencias de desorganización social y familiar, de migración forzosa de poblaciones enteras en busca de refugio a las zonas marginales de las ciudades o a las regiones de colonización. Políticos liberales y otros avivatos de ocasión, encontraron también la oportunidad de pescar en río revuelto para hacerse fácilmente a propiedades y bienes y con base en ellas, acceder más tarde a posiciones de poder político local y regional. LÓPEZ DE LA ROCHE, op.cit., p.p.95-160.

<sup>304</sup> LATORRE, op. cit, p.62.





autodefensa campesina que serían conocidas como las guerrillas liberales.

Para desempantanar este “impasse” generado por la violencia, líderes de los partidos, la Iglesia y la opinión pública decidieron delegar el poder a un militar, aspecto peculiar en la historia política colombiana si se tiene en cuenta su tradición civilista –no necesariamente democrática-, en la cual las fuerzas armadas han ocupado un lugar secundario, de ahí la inexistencia de dictaduras militares en este país, pues serían cubiertas por las de carácter civil-partidista. El General Gustavo Rojas Pinilla, colocado en el poder, buscaría luego organizar un movimiento populista que se constituyera en una tercera alternativa para el pueblo, este intento junto a sus excesos autoritarios llevó a que las cúpulas de los partidos liberal y conservador se opusieran a su gobierno y decidieran firmar un pacto que pusiera fin a la dictadura del general Rojas. Con las firmas de Laureano Gómez y Alberto Lleras -representantes de los dos partidos- en 1956 y 1957, se llega a los acuerdos de Benidorm y Sitges respectivamente. Con esta coalición bipartidista, buscaron a través de lo que denominaron el Frente Nacional, una fórmula para lograr la estabilidad política.

## 2.4 LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN BIPARTIDISTA: EXPRESIÓN DE CRISIS POLÍTICA

Desde 1958 la oposición armada en el seno del bipartidismo, cede lugar a nuevas formas de resistencia tanto en el interior de éste como fuera de él. Con el establecimiento en 1958 hasta 1974 del Frente Nacional, si bien se solucionaron los problemas derivados del sectarismo bipartidista, se cimentaron nuevos conflictos y nuevas discriminaciones debido a la consagración del monopolio de los dos partidos tradicionales sobre el poder y los cargos públicos, por medio del sistema de paridad y alternancia en el poder por los dos partidos cada cuatro años, durante un periodo de 16 años. De tal forma podemos observar cómo mientras la sociedad colombiana se pluralizó y se diversificó a nivel ideológico-político y cultural desde la década de los años cincuenta,<sup>305</sup> el sistema político se cerró y asumió una posición excluyente frente a las nuevas expresiones políticas.

---

<sup>305</sup> El proceso de secularización experimentado por la sociedad civil colombiana sobre todo en las décadas del sesenta y setenta, tiene que ver no sólo con el decaimiento de los valores religiosos sino también con la superación de los odios heredados entre liberales y conservadores y que a nivel político se suma a nuevas concepciones de las izquierdas a raíz de la “asunción religiosa del marxismo”. También influyó el proceso de urbanización pues la incidencia de la violencia de los años cincuenta propició una acelerada migración del campo a la ciudad, con la consecuente modificación de las costumbres, valores e imaginarios colectivos de los colombianos –desarrollo tecnológico de los medios masivos de información, cobertura educativa a los sectores medios, emancipación de la mujer, avance de las ciencias sociales-. LÓPEZ DE LA ROCHE, F.: “Tradiciones de cultura política en el siglo XX”, en CÁRDENAS, M.E.: *Modernidad.*, cit., p.p.125-134.

#### 2.4.1 EL FRENTE NACIONAL Y EL FORTALECIMIENTO DE LA OPOSICIÓN EXTRAPARLAMENTARIA (1958-1974).

Con la creación del Frente Nacional (1958) quedó consagrada la paridad liberal-conservadora y se acordó que ambas colectividades tuvieran el mismo número de escaños. Se estableció un sistema de alternancia presidencial que duraría inicialmente 12 años, pues finalmente se prolongaría a 16 (hasta 1974). Los dos partidos tradicionales, que desde su fundación a mediados del siglo XIX habían mediatizado y canalizado todo fenómeno social de alguna importancia, ahora, a partir de la adopción de dicho sistema de alternancia, generaron un proceso de desarraigo de la ideología de pertenencia, a la vez que propiciaron un mecanismo de obstrucción por parte del régimen, de aquellas formas de participación política que no tuvieran la mediación partidista.<sup>306</sup> Así, pues, mientras las clases dominantes se unificaban políticamente, a su vez, se inició un proceso de pérdida de la mística por los partidos, de forma tal que se fueron debilitando identidades colectivas de la mayoría de la población con las banderas roja y azul, como también por sectores de la Iglesia Católica.

Al perderse el sectarismo como núcleo ideológico reproductor de identidades partidistas, se hizo necesario reemplazarlo por el

---

<sup>306</sup> LEAL BUITRAGO, F.: *Estado y Política en Colombia*, Bogotá: CEREC, 1984, p.154.

fortalecimiento de las prácticas clientelistas, favorecidas por el ensanchamiento del Estado<sup>307</sup>. El clientelismo repuntó, pero al nivel regional, en detrimento de los jefes naturales de los partidos, lo cual incidiría directamente sobre la disciplina partidista. Por otra parte, la disminución en la participación electoral estaba relacionada con la pérdida de credibilidad de los partidos; tal abstención se fue configurando durante el Frente Nacional como una forma endémica de apatía política o de protesta política.

De tal manera las restricciones del Frente Nacional al libre juego político, contribuyeron a la generación de más violencia, a la vez que surgieron grupos políticos en el seno de los dos partidos tradicionales como el MRL (Movimiento Revolucionario Liberal), la ANAPO (Alianza Nacional Popular) y dado su fracaso, aparecieron progresivamente grupos de izquierda con pretensiones de competir políticamente sobre una base universitaria fundamentalmente. Las barreras defensivas del Estado sumado a la falta de coherencia interna de estos grupos les llevan a la desaparición de su participación política por la vía legal. En su reemplazo aparecieron hacia 1964 y siguientes, guerrillas radicalizadas que iniciaran desde entonces la participación armada

---

<sup>307</sup> Las viejas relaciones políticas de clientelismo se fueron haciendo más visibles a medida que fue generalizándose el interés por los cargos públicos y por las dádivas económicas propias del crecimiento presupuestal del Estado. Cuando se materializó dicho interés se constituyó, entonces, la base de afiliación a cualquiera de los dos partidos, los cuales entraron a cumplir la función de mediadores obligados de una parte de las fuerzas del mercado. LEAL BUITRAGO, op. cit., p.162.

en Colombia con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), el ELN (Ejército de Liberación Nacional), el EPL (Ejército Popular de Liberación), el M-19 (movimiento 19 de abril), entre otros.

No obstante, a partir de 1977 la misma violencia se explica no tanto por las limitaciones que impuso este sistema de repartición burocrática sino, especialmente, por los espacios abiertos que dejó el Estado, quedando la sociedad abandonada a su propia suerte<sup>308</sup>. Esto conllevó a que el poder real sobre ella se encuentre muy fragmentado y que, también, asuma un carácter privado.

Durante este período se perdió el sentido y naturaleza de la oposición partidista y por lo tanto se considera como una de las causas de ilegitimidad del sistema político colombiano,<sup>309</sup> *“ya que el elector, vote por unos o vote por otros, vote por las propuestas o los matices de unos o de otros, de todas formas los encuentra a los dos en el gobierno, tanto al vencedor como al vencido”*.<sup>310</sup> Esta fórmula de poder compartido, de las dos colectividades partidistas

---

<sup>308</sup> Daniel Pecaut retomado por GONZÁLEZ, F.: *Para Leer La Política*, Bogotá: CINEP, T2, 1997, p.66.

<sup>309</sup> Este pacto frentenacionalista excluyó a los colombianos de otras vertientes políticas no sólo de los cargos públicos, sino aún de algo más grave, de la información sobre el manejo de las finanzas estatales, de las alcaldías municipales, de las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, de los organismos académicos, de las universidades y de toda la enseñanza pública. SANTANA, P.: *¿Gobierno de Partido o Nuevo Pacto Frentenacionalista?*, *Rev. Foro*, No.2, Bogotá, feb/87, p.16.

<sup>310</sup> GILHODES, Pierre. “Sistema de Partidos y Partidos Políticos en Colombia”, en *Modernidad, Democracia y Partidos Políticos*, Bogotá: Fidec-Fescol, 1996, p.52.

tradicionales, se constituyó, al cerrar herméticamente el espacio político, en el mejor incentivo para el surgimiento de la oposición política armada, pues otras opciones, como la de ejercitarse a través de los movimientos sociales, fueron cerradas al criminalizarse todo tipo de protesta social.

#### 2.4.2 SISTEMA DE CONVIVENCIA BUROCRÁTICA (1968-1991)

El expresidente Alfonso López Michelsen<sup>311</sup> refería para el caso colombiano tres posibilidades de afrontar el sistema de fiscalización y crítica a la acción del gobierno: gobernar con la oposición, contra la oposición o sin la oposición. Como se señaló anteriormente, durante los gobiernos hegemónicos (hasta 1930) en Colombia, se buscó gobernar contra la oposición -buscando al máximo su supresión-. Por su parte, en la República Liberal (1930-1946) *“habría sido un intento algo prematuro de gobernar sin la oposición, o sea, de plantear un gobierno de partido pero con respeto y tolerancia hacia la oposición”*.<sup>312</sup> Mientras que el Frente Nacional<sup>313</sup> (1958-1974), significó un gobierno con la oposición, es

---

<sup>311</sup> LÓPEZ MICHELSEN, A.: *Cuestiones colombianas*, Bogotá: Congreso de la República, 1985.

<sup>312</sup> CEPEDA ULLOA, F.: “La Institucionalización de la Oposición”, en *Rev. Estrategia*, No.25, Bogotá, 1979, p.31.

<sup>313</sup> No obstante su trascendencia, el proyecto del Frente Nacional sólo buscó el apaciguamiento de la política bipartidista y el sometimiento de los militares con el fin de restablecer el control político de la sociedad por parte de la oligarquía. Ambos objetivos eran necesarios, aunque no suficientes, para enfrentar con éxito los cambios provocados por el avance del capitalismo.

decir, se trató de una coalición de gobierno entre fuerzas políticas tradicionalmente adversas que acuerdan una fórmula transitoria de cooperación. Los impulsores de esta forma transitoria consideraron que el bipartidismo satisfaría las expectativas de participación de la población, de ahí que se excluyeran otras alternativas lo cual condujo a “*un modelo de conservadurismo político*”<sup>314</sup> basado en la legalidad de la excepción, la negación del pluralismo y la despolitización de los partidos.

Lo anterior condujo a la desaparición, a partir de dicho período, de una oposición política real, con capacidad y voluntad efectivas de fiscalización del partido en el poder. Sin oposición y con el Estado adscrito constitucionalmente a los dos partidos tradicionales, se acentuaron los fenómenos de privatización bipartidista del poder y de manejo patrimonialista del mismo. La dificultad para construir una concepción moderna de lo público, de manejo de lo estatal como un bien cuyo cuidado debe redundar en beneficio de toda la sociedad, va a correr paralela con las prácticas de apropiación clientelista del poder y con una actitud utilitarista e instrumental ante la Ley.<sup>315</sup> La escasa participación de los nuevos sectores

---

LEAL BUITRAGO, F. (comp.): *En Busca de la Estabilidad Pérdida*, Bogotá: IEPRI-COLCIENCIAS, 1995, p.22.

<sup>314</sup> CAJA DE HERRAMIENTAS No.29. Bogotá, junio de 1995. p.18.

<sup>315</sup> Esta no construcción de un claro, moderno y democrático sentido de lo público y esta apropiación patrimonialista del Estado, van a incidir sobre la legitimidad de las instituciones frente a la mirada de sectores importantes de la población excluidos de los beneficios del sistema clientelista (puestos públicos, licitaciones, contratos, auxilios parlamentarios, becas para educación, etc.), así como frente a los ojos de los grupos de izquierda que ante tal

sociales impidió que el Estado tuviese éxito en el manejo de la “pluralidad social”, de ahí que según Leal, la coerción se convertiría en un recurso oficial frecuente frente a las nuevas manifestaciones políticas.

Para lograr la modernización del Estado, buscándose la descentralización administrativa, así como para enfrentar la crisis externa a raíz de la expansión fiscal, se sancionó la Reforma Constitucional de 1968. Como una forma de prolongar el Frente Nacional aparece aquí, el Artículo 120<sup>316</sup> que ordenaba la participación adecuada y equitativa del partido que siguiera en votos al del Presidente de la República. Se trató de un híbrido entre la experiencia ‘frentenacionalista’ y el período anterior: cooperación

---

situación, confirmaban la tesis del Estado como aparato de dominación de una clase sobre otra y su percepción de la burguesía colombiana como una oligarquía astuta, rapaz y excluyente. LOPEZ DE LA ROCHE, “Tradiciones de Cultura Política ...”, cit., p.p.95-160.

<sup>316</sup> La Reforma Constitucional de 1968 definió el mandato del desmonte gradual del Frente Nacional y su paso a la participación equitativa –reparto– del poder por los dos partidos tradicionales. Acto Legislativo No.1 de 1968. “ART.120. Corresponde al presidente de la República como jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

1º. Nombrar y separar libremente los ministros del despacho, los jefes de departamentos administrativos y los directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales.

Parágrafo. Los ministros del despacho serán de libre nombramiento y remoción del presidente de la república, pero la paridad de los partidos conservador y liberal en los ministerios, las gobernaciones, alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenezcan a la carrera administrativa, se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978.

Para preservar, después de la fecha indicada, con carácter permanente el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del presidente de la república.

Si dicho partido decide no participar en el ejecutivo, el presidente de la república constituirá libremente el gobierno en la forma que considere procedente.

Lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la administración pública.

La reforma de lo establecido en este parágrafo requerirá los dos tercios de los votos de los asistentes de una y otra cámara. (...)”.



y competencia a un mismo tiempo. Esto se tradujo<sup>317</sup> en un gobierno compartido con una minoría que no quería ser oposición. El sistema no competitivo propio del Frente Nacional, fue reemplazado por un sistema competitivo de convivencia burocrática, prolongándose así prácticamente hasta 1991 el monopolio bipartidista excluyente ya que la “complicidad” del partido diferente al del Presidente con su gestión, significó prácticamente la inexistencia de “fiscalización vigilante”.

En Colombia al haberse institucionalizado la convivencia burocrática desde 1968, se obstaculizó la posibilidad de ejercerse una combativa oposición en el interior del sistema de partidos; un columnista hacia 1978 describía tal situación: *“Ni el partido mayoritario ha podido desempeñarse como partido de gobierno, ni la segunda mayoría ha podido asumir la conducta que podría convertirla en el partido de relevo ... La opinión pública tampoco puede entusiasmarse por un gobierno mediatizado por la colaboración de su adversario, ni encuentra una opción válida para criticarlo o sustituirlo al final del cuatrienio”*.<sup>318</sup> Pero la labor de fiscalización también se verá afectada por otro aspecto: el debilitamiento del Congreso – como lo veremos a continuación.

---

<sup>317</sup> Según CEPEDA ULLOA, op. cit, p.31.

<sup>318</sup> *Revista Estrategia* No.15, Bogotá, Septiembre de 1978. p.24.

La reforma constitucional de 1968 se concentró en un desarrollo tecnocrático del ejecutivo, el cual se apropió de la responsabilidad del gasto público y la tributación, adquirió la capacidad de legislar transitoriamente a través de la “emergencia económica”, minimizó las funciones institucionales del Congreso despolitizándolo a cambio de retribuciones de tipo tradicional como los auxilios regionales y la burocracia pública. El Congreso renunció a ser una institución vital para la toma de decisiones en materia de desarrollo económico y social y tendió a convertirse en un escenario de negociación clientelista con el Ejecutivo.

A pesar de las restricciones existentes desde el Frente Nacional, existieron formas particulares de oposición al régimen político que surgieron en el interior del bipartidismo y de las cuales las más destacadas fueron: el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) y la Alianza Nacional Popular (ANAPO), el primero liberal y el segundo bipartidista con predominio conservador. Estos a pesar de su éxito electoral<sup>319</sup> estuvieron siempre condenados a la ambigüedad programática y a un modelo contradictorio de representación de intereses que terminó resolviéndose en todos los casos, a favor de los partidos tradicionales, pues el MRL se integró al liberalismo y la

---

<sup>319</sup> Ante la alta votación de la Alianza Nacional Popular (ANAPO) en las elecciones de 1970 el pánico se apoderó de los sectores dominantes de ahí que la clase política dejó de ser una heterogénea agrupación para buscar la homogeneidad dificultando el ingreso de miembros que no provinieran de su propia capacidad de reproducción política. LEAL BUITRAGO, op. cit, p.29.

ANAPO se fragmentó en pequeños grupos sin horizonte programático.

Como resultado de la incapacidad de los partidos para interpretar y representar los intereses, demandas y expectativas de los distintos grupos de la sociedad colombiana empezarán a surgir desde la década de los sesenta hasta los ochenta, las marchas campesinas, los paros cívicos, “*las tomas de tierras y otras formas desinstitucionalizadas de protesta y acción política y social*”.<sup>320</sup> Irrumpe en el escenario colombiano en este período una forma de oposición que se ha fortalecido desde entonces, la oposición armada que estará a cargo de guerrillas revolucionarias que surgieron en el contexto nacional en medio de la crisis de legitimidad por la que atravesaba el régimen político imperante, y en una etapa caracterizada por el auge y expansión de la ideología del Estado de Bienestar.<sup>321</sup> A ellas se suman los grupos de izquierda que buscaban operar como partidos independientes<sup>322</sup> en aras de llenar el vacío

---

<sup>320</sup> La oposición a Misael Pastrana (1970-1974) fue llevada a cabo por estudiantes y sindicatos especialmente de la UTC, Unión de Trabajadores de Colombia y por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC cuyos miembros se radicalizaron e intensificaron sus ataques contra el Gobierno. En el mismo período surge el Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC con el objetivo de recuperar sus tierras.

<sup>321</sup> VARGAS VELÁSQUEZ, A.: “Guerrilla, Estado y Régimen Político. Lecturas y Relecturas”, en *La Irrupción del Paraestado*, Bogotá: CEREC, 1990.

<sup>322</sup> Durante el Frente Nacional se van a desarrollar varias propuestas de conformación de partidos de corte marxista y a pesar de su carácter minoritario tuvieron presencia importante en el movimiento estudiantil, el campesinado y el sindicalismo. Un ejemplo de estos proyectos partidistas lo lideró el sacerdote Camilo Torres Restrepo con la creación del Frente Unido, se trató de un importante movimiento de masas que aunque fue muy efímero, planteó una oposición al sistema cuestionando especialmente una de las bases de legitimidad del régimen político, el proceso electoral. VARGAS, op. cit.

político dejado por los partidos tradicionales y ante las frustrantes experiencias del MRL y la ANAPO y la significativa abstención electoral.

En medio de la polarización de las fuerzas y la consolidación de zonas de guerra, surgieron en las décadas de los años sesenta y setenta, primero las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como respuesta a la represión militar en algunas zonas de autodefensa campesina; el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que apareció en 1965 a raíz de la “atrofia política” que sufrió el movimiento estudiantil al no encontrar salidas políticas legales a la búsqueda de espacio público ante el ensanche policlasista de la universidad; algo similar caracteriza la conformación del Ejército de Liberación Popular (EPL)<sup>323</sup>. Por su parte, el Movimiento 19 de Abril (M-19) nació de la frustración a raíz del posible fraude electoral que no permitió llevar a la ANAPO al poder en 1970.

Hacia 1974 se puso fin al Frente Nacional terminando, así, la alternancia de liberales y conservadores en la presidencia. En los dos gobiernos –liberales- sucesivos de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y Julio Cesar Turbay (1978-1982), se agravó la crisis política. Las alternativas políticas al margen del bipartidismo, como los movimientos UNO, FIRMES y el MOIR<sup>324</sup>, que aparecen en este

---

<sup>323</sup> LEAL BUITRAGO, F.: *Estado y Política en Colombia*, Bogotá: CEREC, 1984. Capítulo IV.

<sup>324</sup> Union Nacional de Oposición y el Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario.

período, no se les dio la posibilidad de garantizar su expresión política, bien porque no lograron constituir formas eficaces de articulación de intereses sociales, o bien por la utilización permanente del recurso, por parte del gobierno Turbay, de declarar el estado de sitio y de recurrir a la represión militar para afrontar los conflictos y las movilizaciones sociales. Esto trajo como consecuencia un resultado no esperado por la clase dirigente: el fortalecimiento de los grupos guerrilleros y el desprestigio nacional e internacional de las Fuerzas Armadas colombianas.<sup>325</sup> La guerra empezaba a demostrar que no era la salida más viable para enfrentar la crisis del país.

Para tal época, en cuanto a la labor de fiscalización del gobierno, algunos analistas consideran que el Congreso se comportaba sumisamente a la vez que el régimen presidencial se fortalecía. No obstante, según Cepeda, lo que se estaba gestando era un cambio en la naturaleza del régimen político al empezarse a suceder una fusión de poderes por razón de la identidad política entre las ramas legislativa y ejecutiva, es decir, los congresistas participaban de la tarea de gobernar. De ahí que se refiera al régimen político colombiano como *sui generis*, como una forma desvirtuada de presidencialismo, denominado “presidencialismo

---

<sup>325</sup> RESTREPO, L. A.: “La Guerra como Sustitución de la Política”, en *Rev. Análisis Político*, No.3. Enero-Abril. 1988, p.83.

parlamentarizado”<sup>326</sup>, el cual disponía de un eficaz mecanismo de acomodación entre los dos poderes.

Entre 1982 y 1990 estuvieron en el poder Belisario Betancurt y Virgilio Barco respectivamente, los dos se vieron obligados a enfrentar con dinámicas distintas la guerra y el grave deterioro del régimen político. Belisario lo hizo buscando espacios a una oposición ajena al bipartidismo que pudiese acoger incluso a las guerrillas a través de un proceso de paz. Virgilio, sin retroceder en el intento de su antecesor, intentó la repolitización nacional en el interior de los dos partidos tradicionales y buscando sobre todo dotar de un contenido social a su partido, el liberal.

En el gobierno de Betancurt (1982-1986) se reconoció por primera vez, el carácter político de fenómenos de orden público que habían sido tratados como administrativos, burocráticos o técnicos. El comportamiento gubernamental se articuló en torno a un gran objetivo general: pacificar el país. Pero este intento de solución de la crisis fracasó por varias razones: no hubo por parte del ejecutivo la capacidad de construir un verdadero proceso de paz dada la debilidad del Estado<sup>327</sup>, los titubeos e indecisiones prolongadas del Congreso y de los partidos tradicionales, la poca autoridad real de

---

<sup>326</sup> CEPEDA ULLOA, F.: “La Institucionalización de la oposición”, en *Rev. Estrategia*, No.25. Bogotá: agosto de 1979, p.41.

<sup>327</sup> La figura presidencial se mantuvo estratégicamente por encima de los procedimientos.

las diversas comisiones de verificación, la desorientación de la sociedad civil, la lucha solitaria del Ministerio Público así como el deseo de llegar a la paz a toda costa, pero de “una paz a su acomodo”. Al final del período presidencial se encontraba un país polarizado en dos posiciones: la defensa de los métodos de diálogo y la salida militar<sup>328</sup>; la solución de fuerza había empezado de nuevo a tomar vigor a raíz del fracaso en la negociación con la guerrilla y especialmente desde noviembre de 1985 cuando el M-19 tomó el Palacio de Justicia.

Según Leal, el principal factor de deterioro del experimento de paz de Belisario Betancurt fue el bipartidismo, pues sin partido de gobierno y con un apoyo liberal que buscaba el beneficio burocrático del poder, el mandatario trató, sin lograrlo, de aprovechar sus habilidades de comunicador. “*La clase política le sacó el cuerpo a la responsabilidad de asumir los problemas de la agitada sociedad civil y entrabó los proyectos de apertura democrática*”.<sup>329</sup> No obstante, al final de su mandato se aprobó una medida revolucionaria para el contexto político nacional: la elección popular de alcaldes.

En cuanto a la oposición en el seno del sistema de partidos, hacia 1982 los liberales anunciaron desde el día de la elección

---

<sup>328</sup> LEAL BUITRAGO, F.: *Estado y Política en Colombia*, Bogotá: CEREC, 1984, p. 325.

<sup>329</sup> LEAL BUITRAGO, *En busca de la Estabilidad...*, cit, p.46.

presidencial, a raíz de su derrota, que mantendrían su oposición frontal al gobierno; no obstante lo anterior, Betancurt, sin consulta previa con los liberales, como era lo acostumbrado, conformó su gobierno con Conservadores y Liberales de todos los matices. Ante los hechos, con ministros a bordo, todos los liberales también sin excepción dan un viraje y se amoldan a la participación que se concreta en la fórmula acomodaticia del oficialismo: la cooperación es “personal y técnica”<sup>330</sup>. Durante esta administración se desata la polémica en torno al Artículo 120 según el cual al partido perdedor le correspondía decidir si aceptaba o no cooperar con el gobierno, pues al gobierno le era imperativo ofrecerle ministerios.

Entre 1985 y 1986 era notable el optimismo respecto a la existencia de condiciones para la plena vigencia de una oposición legal en el país, ya que el liberalismo, al poseer una fuerza electoral mayoritaria y ser partido mayoritario en el Congreso, reunía lo necesario para que el binomio gobierno-oposición funcionara. Siguiendo el modelo norteamericano propuesto por Dahl<sup>331</sup> para lograr armonizar una oposición, conflicto y democracia. Se buscó fortalecer el sistema de partidos a través de la Ley 58 de 1985<sup>332</sup> - Estatuto de los Partidos.

<sup>330</sup> LATORRE, M.: “Colombia: ¿Una Sociedad Bloqueada?”, en *Política y Elecciones*, Bogotá: Uniandes, 1980, p.65.

<sup>331</sup> DALH, “Political Oppositions...”, cit.

<sup>332</sup> Hasta la expedición de esta Ley, en Colombia los partidos como entidades políticas estuvieron ausentes del sistema constitucional y legal. La Ley introdujo algunas disposiciones relacionadas con la actividad partidista; el énfasis estaba en los requisitos para su



Según la anterior visión, el conflicto existe en toda sociedad y tiende a expresarse de una forma violenta; precisamente por ello, las democracias modernas habrían de posibilitar que estos conflictos se expresaran mediante organizaciones partidistas que se encargaran de formar la opinión pública, canalizaran las demandas ciudadanas y lucharan por el poder, en síntesis, que condujeran a *“la acción política entre el quehacer gubernamental y el interés público”*.<sup>333</sup> Sin embargo, hubo un aspecto de los partidos políticos colombianos que no se tuvo en cuenta en este optimismo por consolidar un gobierno de partido: la inexistente unidad de criterio en el interior de cada partido y la abrumadora dispersión de sus miembros.

Pinzón<sup>334</sup> describe la situación anteriormente señalada: en 1986 se planteaba la discusión sobre la apertura del sistema a la plena vigencia de una oposición legal, institucionalizada y pacífica. Se vislumbraba la conveniencia de desmontar el Artículo 120 para dar tránsito a un esquema que permitiera la identificación de los partidos como de gobierno o de oposición, en el cual los partidos minoritarios pudieran presentarse como alternativa y el partido de gobierno pudiera competir también por el poder.

---

reconocimiento legal y en la reglamentación de la financiación estatal de sus actividades. PÉREZ GONZÁLEZ, J.: *Gobierno y Oposición: Elementos Para Una Reforma del Estado*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1987, p.18.

<sup>333</sup> ROMERO, M.A.: “Oposición, Pluralismo y Representación Política en Colombia”., en *Rev. Foro*, No.07. Bogotá, julio de 1995, p.40.

<sup>334</sup> PINZÓN DE LEWIN, P.: *La oposición en Colombia: Algunas bases para su discusión*, Bogotá: FESCOL, 1986, p.16.

En tal sentido, se debía examinar la viabilidad de un estatuto de oposición que garantizara a todos la igualdad de condiciones en la lucha por el poder, asegurándose así el que todos pudieran oponerse, criticar y presentar alternativas a las políticas gubernamentales con las que no estuvieran de acuerdo. La afirmación anterior tendría validez para el caso colombiano, si la forma bipartidista no fuese simplemente nominal, si no se tratase de un “bipartidismo imperfecto” como se ha dado en llamar al sistema de partidos en Colombia. Por ello la inoperancia de una oposición sólida en este país tiene relación con el cuadro institucional que delimita y regula el juego de las fuerzas políticas, el sistema electoral, la organización administrativa y burocrática estatal, la formación histórico-cultural de la sociedad colombiana y el grado de cultura política y de modernización que posee esta nación.

En 1986 inicia su mandato el liberal Virgilio Barco, quien desde su campaña presidencial proponía la necesidad de hacer un gobierno de partido, *“una vez posesionado dio a los conservadores un tratamiento de segunda precisamente con el propósito de que éstos se vieran obligados a abandonar los ministerios y los altos cargos para los cuales se les había nombrado cumpliendo con el protocolo*

del Artículo 120.”<sup>335</sup> Ante lo cual los conservadores decidieron lanzarse a lo que denominaron la “oposición reflexiva”.

Se adoptó el esquema gobierno-oposición como un experimento para fortalecer la unidad de los partidos. Sin embargo, la “oposición reflexiva” escogida por los conservadores no funcionó y se convirtió más bien en “obstructiva” pues en lugar de configurar una alternativa política a través de un polo programático diferenciado, se redujo a la simple búsqueda del fracaso del partido en el poder. Así, en 1987, un año más tarde de haber puesto en marcha este modelo de oposición, la decepción era total y se anotaba<sup>336</sup>:

*“ese partido no ha logrado resolver la crisis de identidad que lo afecta y se ha limitado a formularle al gobierno lánguidos reparos estadísticos ... algunos de sus dirigentes se han convertido en los gerentes quejumbrosos de una bolsa de empleos ... de la oposición todos esperábamos algo más que una adolorida expresión aritmética de la nostalgia burocrática ... lo que sí resulta evidente es que hoy no se está haciendo política en Colombia ... porque aunque el liberalismo está en el gobierno y el conservatismo en la oposición, el resto del país sigue pensando que aquí, no ha pasado nada y que seguimos, como hace diez, veinte o treinta años, en pleno Frente Nacional”.*

Pero el esquema fracasó no sólo porque se limitó a un juego entre los dos partidos tradicionales –recordemos que conservan una raíz oligárquica nunca superada y que por tradición y composición social

---

<sup>335</sup> SANTANA, P.: ¿Gobierno de Partido o Nuevo Pacto Frentenacionalista?, en *Rev. Foro*, No.2. Bogotá, febrero de 1987, p. 16.

<sup>336</sup> Expresiones tomadas de “Un País sin Política”, en *Rev. Consigna*, No.320, abril de 1987, pp. 12-13.

carecen de vocación reformista-, también influyó el bajo perfil político del Presidente Barco,<sup>337</sup> de ahí la ausencia de liderazgo en la dirección política del país en este periodo.

En cuanto a la oposición armada, Barco mantuvo inicialmente las formalidades de la paz e intentó quitarle piso a la insurgencia mediante programas sociales para atacar las “causas objetivas” de la subversión a través de sus proyectos de reforma agraria y urbana pero estos se enredaron en el Congreso. Su Plan Nacional de Rehabilitación y el Plan para la ‘Erradicación de la Pobreza’, si bien se constituyeron en un esfuerzo significativo, su alcance fue limitado si se tiene en cuenta la magnitud del problema en Colombia y el insignificante monto de la inversión social en relación con el gasto en seguridad que hacia 1988 había aumentado en un 50%. El panorama de violencia se complicó aun más con la presencia del narcotráfico que pretendió abarcar espacios políticos y sociales de acuerdo con su gran poderío económico.

La llamada “Guerra Sucia”<sup>338</sup> desvirtuó el optimismo sobre la posibilidad de ejercer una oposición legal en el país por parte de

---

<sup>337</sup> Barco tomó distancia de su partido y se refugió, durante más de un año, en el “sanedrín” de sus amigos y consejeros privados, se rodeó de asesores y ministros técnicos. Su administración hasta 1988 se convirtió en una alta gerencia de obras públicas, pasando a un segundo plano la dirección política del país. RESTREPO, L.A., op. cit. p.84.

<sup>338</sup>La concebimos como el terrorismo del “establecimiento” paraestatal, manifestada en Colombia mediante el exterminio sistemático de dirigentes populares y democráticos, así como de los defensores de los derechos humanos. En las dictaduras militares iberoamericanas, la “guerra sucia” ha sido normalmente dirigida desde la cima del Estado. En nuestro país, se ha

aquellos grupos minoritarios, especialmente de izquierda, que habían creído en la posibilidad de acogerse a las formas institucionales de participación política. Y se desvirtúa porque, terminando el gobierno Barco, la crisis política es total mostrándose la precariedad del Estado para mantener las condiciones básicas de convivencia pacífica y el respeto a los derechos humanos; a los magnicidios impunes de cuatro candidatos presidenciales -Jaime Pardo Leal (junio de 1987) y Bernardo Jaramillo (marzo de 1990) de la Unión Patriótica, Luis Carlos Galán del Nuevo Liberalismo (agosto de 1989) y Carlos Pizarro León-Gómez del M-19 (abril de 1990)-, que representaban alternativas de oposición al gobierno del oficialismo liberal, se sumó el exterminio masivo de la UP producto de una guerra sucia auspiciada por la extrema derecha. Este partido de izquierda se constituía en un experimento de transición de la lucha armada a la lucha política<sup>339</sup> y su eliminación total significó el fracaso del intento por fortalecer una oposición legal en Colombia y generó desconfianza frente a la política de reinserción a la vida civil por parte de los grupos armados al margen de la ley que veían la posibilidad de negociaciones de paz.

---

desarrollado, hasta ahora, al margen del ejecutivo, aunque con cierta tolerancia del mismo, apareciendo de forma mimetizada en el enjambre de violencias cruzadas. La confusión deliberada en algunas clases dirigentes constituye una forma de encubrimiento. Su origen inmediato es claro, como resultado del fracaso de la guerra y de los fallidos intentos de negociación del conflicto político-militar de las últimas cinco administraciones.

<sup>339</sup> ROMERO SILVA, M. A., op. cit, p.38.

En los inicios de 1988 el Presidente Barco en aras de frenar la crisis lanzó la propuesta de celebrar un plebiscito para una eventual convocatoria de una constituyente la que fue apoyada por numerosas organizaciones populares pero no por la clase política tradicional. Dada la falta de liderazgo presidencial la iniciativa se redujo a un acuerdo de reajuste institucional<sup>340</sup> entre los dos partidos tradicionales, lo cual significó el fin del esquema gobierno-oposición así como el reinicio de un cogobierno del bipartidismo. Situación que se extendería hasta el nuevo marco legal que surgiría con la Constitución de 1991.

En medio de la crisis se abrieron, ya en el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994), acuerdos políticos con los movimientos insurgentes, creándose un clima de paz que favoreció la Asamblea Constituyente de 1991, cuya apertura permitió una reforma política<sup>341</sup> y un amplio conjunto de derechos e instituciones propios de la democracia moderna, lo cual será objeto de estudio en los siguientes capítulos.

---

<sup>340</sup> Se le conoce como Acuerdo del Palacio de Naríño.

<sup>341</sup> ROMERO SILVA, M.A., op. cit, p.38.



## CAPITULO TERCERO

### **LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL COLOMBIANO**

#### **3.1 DESMONTE DEL FRENTE NACIONAL: CAMBIO NORMATIVO SIN REFORMA POLÍTICA**

El sistema político colombiano, como se ha venido describiendo, se ha caracterizado por la dominación de dos partidos: liberal y conservador. Desde los inicios del siglo XX, gobernaron con un esquema gobierno- oposición, funcionando el sistema político con la alternancia, dependiendo de quien ganara las elecciones; pero uno y otro partido, una vez en el gobierno se convirtieron en hegemónicos y sectarios, conllevando a enfrentamientos de tal magnitud que fueron conocidos con el nombre de “la época de “la violencia” (1945-1953) Dicho problema se resolvió con un pacto político “El Frente Nacional”, el cual consistía en la coalición como principio y su fórmula la alternancia en el poder cada cuatro años por cada

partido, con lo cual se pretendió resolver el problema de la violencia tras el desconocimiento de un sistema de gobierno-oposición.

Ahora bien, dicha fórmula denominada 'Frentenacionalista', so pretexto de acabar con la violencia interpartidista, cerró los espacios a una oposición legal, pues los dos partidos tradicionales se acomodaron en el poder<sup>342</sup> y la única oposición posible sería dentro de la coalición, limitándose a pequeños grupos que disintieron dentro de sus respectivas colectividades, pero que al final fueron absorbidos por los partidos. Entre otros, el MRL –movimiento revolucionario liberal- y la ANAPO -alianza nacional popular-.

Así, pues, el Frente Nacional no fue otra cosa que una coalición para compartir el poder paritariamente por los dos partidos durante 16 años, de 1958 a 1974, al término de los cuales se continuó la coalición mimetizada en una nueva figura constitucional, el art. 120<sup>343</sup>, en el que se cambió el término paridad por reparto equitativo

---

<sup>342</sup> Durante el tercer gobierno del Frente Nacional, liberal, de Carlos Lleras Restrepo, 1966-1970, el régimen centralizó la administración estatal, dejando como principal función del Congreso la legalización y legitimación de funciones del Ejecutivo, lo cual quedó formalizado en la Reforma Constitucional de 1968; asimismo, posteriormente, con el denominado "desmonte del Frente Nacional", el bipartidismo proyectó de hecho su continuidad después de 1974, manteniendo el monopolio del bipartidismo en la administración del Estado y con ello definió la principal tarea política de la dirigencia bipartidista: la manipulación de los recursos estatales en todos los ámbitos.

<sup>343</sup> La Reforma Constitucional de 1968 definió el mandato del desmonte gradual del Frente Nacional y su paso a la participación equitativa –reparto- del poder por los dos partidos tradicionales. Acto Legislativo No.1 de 1968. "ART.120. Corresponde al presidente de la República como jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

1º. Nombrar y separar libremente los ministros del despacho, los jefes de departamentos administrativos y los directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales.



del poder, continuándose de esa manera la hegemonía de los dos partidos en el poder y manteniendo el espacio cerrado a la oposición<sup>344</sup>. Dicho esquema complació de nuevo a las dos colectividades políticas ya que les permitía acomodarse no importando, al final, quien ganara las elecciones, ya que se repartían el poder entre sus miembros.

Tal situación contribuyó a mantener la oposición armada, a generar más movimientos subversivos y, a su vez, nuevas formas de manifestación de inconformidad con el sistema, también desintitucionalizadas, como los fueron los paros cívicos, las marchas campesinas y todo tipo de protesta social, al no existir otro espacio

---

Parágrafo. Los ministros del despacho serán de libre nombramiento y remoción del presidente de la república, pero la paridad de los partidos conservador y liberal en los ministerios, las gobernaciones, alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenezcan a la carrera administrativa, se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978.

Para preservar, después de la fecha indicada, con carácter permanente el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del presidente de la república.

Si dicho partido decide no participar en el ejecutivo, el presidente de la república constituirá libremente el gobierno en la forma que considere procedente.

Lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la administración pública.

La reforma de lo establecido en este parágrafo requerirá los dos tercios de los votos de los asistentes de una y otra cámara. (...)"

<sup>344</sup> "En la época del Frente Nacional y post-Frente Nacional cesa la noción de lo político, concluye el agonal conflicto religioso e Inter.-partidario; los partidos se disuelven en una clase política corrupta que se identifica a sí misma como liberal o conservadora; la sociedad civil inorgánica e imponente se sume entre la indiferencia y el cinismo, en el contexto del vacío ético y moral; el poder político y el Estado se trasladan del centro del sistema a la interfaz y pasan a ser dirigidos por una subélite plebeya asociada a, y apoyada por hombres de negocios y redes de "rebuscadores", aventureros, burócratas de oficio oportunistas y tecnócratas saltarines del sector privado al estatal y viceversa." DELGADO, O.: "La evolución política colombiana como autonomía cuatrienal. Orígenes y factores estabilizadores del Régimen Burocrático-Patrimonialista (1974-1997)", en *Rev. Avance*, No.19/97, Santafé de Bogotá: FIDEC.p.10.

para la disidencia. Ello, sin embargo, no produjo la ruptura o polarización entre los dos partidos; por lo tanto, no se desarrolló una oposición seria, ni real entre ambos, sin importar cual de los dos tuviera el gobierno. En la administraciones de López -74/78-, Turbay -78/82-, o Betancur -82/86, su abordamiento y canalización se orientó hacia la búsqueda de espacios institucionales para atender los planteamientos de la izquierda y de la oposición armada o ilegal.

Con el monopolio instituido por el art.120 de la Constitución Política -anterior a la de 1991-, a favor de los partidos oficiales, liberal y conservador-, los grupos minoritarios pidieron garantías políticas. Fue así como la administración Betancur se preocupó por la oposición desinstitucionalizada, estudiando las peticiones de la izquierda cifradas en la obtención de un estatuto que garantizara el accionar mínimo de los actores antisistema. A su vez se planteó desmontar el art.120 y crear la carrera administrativa. La reforma política realizada por el citado gobierno, concedió algunos instrumentos para que los sectores minoritarios se presentasen como alternativas, gracias a la reforma electoral y a la posibilidad de acceder a los medios de comunicación durante los periodos electorales, asimismo, la elección popular de alcaldes abrió cierto espacio para la oposición local. De esta manera, al concluir el gobierno Betancur se dejó plasmada la discusión sobre la apertura del sistema a un escenario de plena oposición institucionalizada,

legal y pacífica, al igual de la conveniencia del desmonte del 120, hacia un esquema que identificara a los partidos como de gobierno y de oposición, en el que se pudiera competir por el poder, y ejercitar la oposición al mismo.

Así el obstáculo inicial era el 120 de la CP, pues este era restrictivo ya que consagraba la participación del segundo partido en el gobierno, impidiendo, por lo tanto, que este se presentara como alternativa, generándose, en consecuencia una confusión de roles entre gobierno y oposición. En ese momento, existían dos vías para la oposición, una insertada dentro del proceso de apertura democrática ofrecida a los alzados en armas y, otra, la estudiada por el partido liberal para ganar las elecciones, en esta, consciente de su mayoría en el país, planteó el esquema gobierno-oposición, pero desmontando el citado art.120.

### 3.1.1 LA POSIBILIDAD DE LA OPOSICIÓN: LOS PROCESOS DE PAZ

Los gobiernos de Betancur –82/86- y Barco –86/90- gestionaron dos modelos de pacificación, concebidos, ambos, de manera monodimensional. El primero trató de resolver los factores subjetivos de la insurgencia, a través de la negociación política con los grupos

guerrilleros, es decir, una 'política sin economía', pues no hubo políticas tendentes a mejorar la redistribución de la riqueza; mientras que la siguiente administración se orientó principalmente a combatir los factores objetivos, fomentadores de la subversión, mediante la recuperación de las regiones afectadas por la violencia, esto es, una 'economía sin política', ya que no hubo adelantos significativos para la obtención de la paz con los principales movimientos. Ello nos hace pensar que para resolver la oposición armada en Colombia se requeriría no sólo de una democracia política, entendida como apertura democrática para dar cabida a tales posiciones, sino también, y fundamentalmente, una democracia social, es decir, un verdadero programa de redistribución de la riqueza -justicia social-, pues el monopolio tanto de los recursos políticos como materiales, por parte del Estado y del 'establecimiento', merman la democracia y fomentan la insurrección.

En 1986, el tema de la oposición adquirió relevancia al ser planteado por Fernando Cepeda, a la postre Ministro de la administración de Virgilio Barco, y otros académicos (Patricia Pinzón, Mario Latorre etc...), quienes, tomando los postulados teóricos de la politología norteamericana, en especial a Dahl, concibieron la propuesta de implantar en Colombia dicho esquema. El problema principal radicaba en que en nuestro país no existían

partidos políticos modernos, pues pesa la tradición decimonónica de mantenerse bajo la égida de determinados líderes ‘naturales’, que impiden su democratización interna, inclusive sus disidencias han terminado plegándose, ratificando con ello la escasísima representación política; así, los dos partidos han ocupado simultáneamente los espacios políticos de gobierno y oposición, gracias al monopolio electoral mantenido, funcionando no una ‘democracia de partidos’ sino la ‘democracia de los partidos’, liberal y conservador.

Los resultados de la contienda electoral de 1986, abrieron un espacio propicio para dicho esquema gobierno-oposición, ya que el gobierno liberal obtuvo mayoría también en el Congreso, lo que facilitaría poner en marcha un gobierno de partido. Para ello, la administración Barco se encaminó a su materialización, teniendo como obstáculo principal el imperativo del art.120, esto es, de incorporar en el equipo de gobierno al otro partido. Por su parte, el partido conservador, tras su derrota, se declaró en ‘oposición reflexiva’, negándose a participar en el gobierno y, en su lugar, le solicitó los órganos de fiscalización, planteándose de esta forma el esquema gobierno-oposición.

Pero, finalmente, los conservadores se pronunciaron en contra del esquema, ya que, de un lado, les impedía gozar del reparto

burocrático y, de otro, alegaban que no existían suficientes garantías constitucionales para ejercer la oposición. El expresidente Misael Pastrana (70/74, padre del actual presidente), esgrimió la tesis de que tal tipo de gobierno iba contra el espíritu nacional ordenado por la Carta<sup>345</sup>, a pesar de que dicho esquema era la respuesta política a la necesidad de un cambio político<sup>346</sup>.

Dicho experimento sirvió, de un lado, para promover el proceso de paz de esa administración, y, de otro, permitió observar las debilidades de los partidos colombianos, haciendo que éstos pensaran en su modernización. El partido conservador perdió las elecciones siguientes debido al lastre de sus tácticas obstruccionistas y a su incapacidad de erigirse como alternativa, alegando siempre la ausencia de garantías para hacer la oposición, ante lo cual solicitó que se definiera un estatuto de oposición, constituyendo parte del proyecto de reforma constitucional por él presentado en 1988, que fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. Al final el esquema de Barco no logró la revitalización que se pretendía en el sistema político bipartidista, pues las fuerzas políticas ajenas a

---

<sup>345</sup> Declaración del expresidente Misael Pastrana Borrero, 27 de mayo de 1986, en PALACIO, G., et al.: *Democracia formal y real*, Santafé de Bogotá: Instituto para la Democracia Luis Carlos Galán, 1994, p.86.

<sup>346</sup> “Un Gobierno con el apoyo de su partido y de las fuerzas que comparten sus políticas se hace responsable de cumplir desde la cabeza del Estado un programa en beneficio de todos los colombianos, mientras los demás partidos ejercen el derecho a la oposición, vigilando, contrarrestando, sugiriendo opciones...”. BARCO, V.: “El fortalecimiento de la democracia: El esquema Gobierno-Partidos de Oposición, La Democracia Participativa y la Paz”, en *Informe del presidente Virgilio Barco al Congreso Nacional*, Tomo 2, Presidencia de la República, 1990, p.18.

éste que trataron de integrar, como la Unión Patriótica fue materialmente eliminada, y el M-19 se desdibujó al hacer parte del Gobierno, veamos el por qué:

El movimiento subversivo M-19, tras los Acuerdos de Paz firmados con la administración Barco en 1990, produjo una gran expectativa al pasar a la oposición legal, pero su desempeño infirmó tal apreciación ya que se articuló al gobierno de turno, perdiendo la oportunidad histórica para el sistema democrático colombiano de constituirse en una verdadera opción política independiente<sup>347</sup>. Sin embargo, cabe destacar ciertas posturas e iniciativas que mantuvo en el Congreso, como por ejemplo la de crear comisiones de seguimiento de las políticas gubernamentales, asimismo su posición frente a las privatizaciones, las cuales no lo salvaron de perder su identidad ideológica al asumir un compromiso con el gobierno de Gaviria.

Antonio Navarro, otrora candidato presidencial del M-19, explicó tal comportamiento, con cierta vaguedad, al señalar que la falta de experiencia política de sus cuadros en el Congreso hizo que no se hubieran comportado como una real oposición. Igualmente señaló

---

<sup>347</sup>“Otros grupos como el partido comunista, o ahora, las negritudes o los evangélicos...o no han tenido siquiera la oportunidad de ser oposición por el hecho de que representan intereses demasiados limitados. EL EME sí la tenía. Y no quiso utilizarla: prefirió negociar puestos”...Por eso ahora -queda en la abstención- la convicción estúpida e inútil de que la guerrilla armada es la única oposición política posible en Colombia”. CABALLERO, A.: “EL EME y la Oposición”, en *Rev. Cambio* 16, No.42,mar-28/abr-4 de 1994, p.82.

que al tomar la administración Gaviria ciertas iniciativas del M-19 como suyas, no se pudieron distinguir tales políticas como alternativas de autoría del movimiento, y por ello propuso el deslinde del M-19 con las iniciativas del próximo gobierno<sup>348</sup>.

### 3.1.2 EL PROCESO CONSTITUYENTE: LA REIVINDICACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

A partir de la década de los 80 se producen importantes cambios a escala mundial que conllevaron la globalización de la economía y la política, mostrando la necesidad que la producción capitalista se fortaleciera o, al menos, ese era su requerimiento al tener una nueva lógica de mercado; por ello el papel del Estado -como una forma de organización societal- se debía reconfigurar intentando adaptarse a estas realidades. Colombia, al igual que el resto de países latinoamericanos, vivía -como ha sido siempre una constante histórica- en una gran crisis en la dimensión política<sup>349</sup> que se

---

<sup>348</sup>Entrevista del entonces candidato del M-19 a la periodista María Jimena Durán para la Revista Política Colombiana de la Contraloría General de la República. PINZON de LEWIN, op. cit, p.105.

<sup>349</sup> Devenida de la situación de padecer Colombia una histórica crisis estructural, agudizada en varios ámbitos, tales como:

- 1.Crisis del sistema de representación política, “inmaculado” en torno al bipartidismo tradicional
- 2.Déficit en la construcción democrática de movimientos políticos alternativos con posibilidades reales
- 3.Incapacidad de trasladar la confrontación armada a un escenario de lucha política civilizada
- 4.Incapacidad de superar la herencia anti-oposición, cimentada en el Frente Nacional
- 5.Persistencia del abstencionismo electoral, como reflejo de la deslegitimidad institucional y de



evidenció al final del gobierno de Virgilio Barco como crisis de gobernabilidad, producida por la agudización de la ilegitimidad del régimen político colombiano, esto es, la falta de reconocimiento por parte de la sociedad civil hacia las instituciones estatales. Esto se unió a una crisis más estructural todavía, de corte socioeconómico, promovida por el imperativo internacional de realizar cambios a todo nivel, con la pretensión de que el país entrara de plano en la nueva lógica del mercado mundial. Por ello, desde el interior del Estado se apeló referencia a la necesidad de cambio de configuración del mismo, esto es, adecuar sus instituciones y normatividad para que cumpliera y resistiera el condicionamiento y la innegable realidad socioeconómica mundial que ese avecinaba, al tiempo que pretendía recuperar su cuestionada legitimidad ante la sociedad civil.

El período sobreviniente salpicado de intentos parciales del gobierno de turno de dar respuestas a aparentes crisis coyunturales, mediante ajustes en sus políticas macroeconómicas, como en lo referente también a la Reforma Estatal, principalmente a través de la descentralización, no lograron niveles de gobernabilidad aceptables. Así las cosas, la reforma política de fondo no provino de

---

los actores políticos

6. Incapacidad de los poderes públicos para concebir un proceso de integración nacional capaz de crear soportes políticos, materiales y culturales, esto es, de un nuevo orden democrático institucional, fincado en los valores consagrados por la CP.

7. Dificultad socioeconómica en la globalización.

la intención o iniciativa estatal, sino del protagonismo de la sociedad civil que logró permear la pétrea institucionalidad y que conllevó a la elección de la Asamblea Nacional Constituyente y a la posterior expedición de una nueva carta política para nuestro país, que marcaría, al menos en teoría, la posibilidad de dar solución a las crisis, sobre todo a la ya señalada de gobernabilidad.

Es por lo anterior que el estado cambia su papel: en materia económica, deja de ser intervencionista y benefactor, pasando a preconfigurar un rol de tipo neorregulador, que permite ser determinado y permeado por el mercado, un Estado que asume y reforma las estrategias de seguimiento en cuanto a la eficacia y eficiencia utilizadas por el sector privado para medir y guiar su desarrollo. Por ello se promueve todo un proceso denominado de modernización, en donde las funciones estatales no serán guiadas por la institución misma, sino por el espacio o ámbito donde opera o impera, esto es, por el mercado mismo; es así como el protagonismo de la sociedad adquiere suma importancia, pero a través de sus actores privados en un escenario de mercado.

Lo anterior nos podría hacer pensar que frente a este esquema invertido de protagonismo pareciese que el mismo se aplicara también en el ámbito socio-político, a través de la participación de la sociedad civil en la ejecución, seguimiento y evaluación de las

políticas sociales, buscándose que el papel de los ciudadanos fuera el permanecer, como jueces, supervisando continuamente la legitimidad de los actos del gobierno, incluyendo, desde luego, las políticas de paz frente a los grupos insurgentes, cuestiones que apenas, ahora, empiezan a reivindicarse como asuntos de obligada consulta ciudadana.

La década del noventa se inició con la firma, en el mes de marzo, del primer acuerdo de paz entre el gobierno del Presidente Virgilio Barco y el M-19, dentro de un gran proceso concertado y amplio de reinserción, que le permitió su incorporación como movimiento político, participando en la Asamblea Nacional Constituyente, así como en programas de desarrollo mediante los Fondos de Paz y Desarrollo Regional. Una vez consolidado como agrupación política -Alianza Democrática AD-M19-, viene haciendo presencia en las instituciones de elección popular, desde el Congreso hasta las corporaciones municipales.

Para 1990 ya había calado la idea en el país de revisar la institucionalidad constitucional a través de la convocatoria de una asamblea constituyente, la cual se convalidó con la inclusión de una “séptima papeleta” en el escrutinio de ese año, preguntando al elector sobre la misma.<sup>350</sup> De esta forma, el ejecutivo junto con las

---

<sup>350</sup> El presidente Barco, mediante Decreto 927 del 9 de mayo de 1990, dispuso su inclusión junto con el tarjetón presidencial.

principales fuerzas políticas, acordaron la Convocatoria a una Asamblea Constitucional, siendo la oposición uno de los temas a debatir dentro del temario acordado, el debate que tuvo lugar en las comisiones preparatorias de la Asamblea –sobre partidos políticos y oposición-.

En agosto de 1990, se inició el mandato de César Gaviria –90/94- en medio de una gran expectativa por el papel que habría de desempeñar la Asamblea Nacional Constituyente en la dinámica del sistema político. Esta nueva administración se encargó de recoger las demandas de organizaciones guerrilleras no desmovilizadas, de posibilitar la presencia en la vida política de los grupos reinsertados lo que conduciría a copar los espacios políticos de oposición en detrimento de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB)<sup>351</sup>.

Gaviria impulsó la nueva constitución política de Colombia (1991) y otros cambios que denominó “*El Revolucion*”. Con dicho programa de gobierno se inauguraría el proceso hacia la formación de un nuevo sistema jurídico-político alternativo que habría de suscitar una confrontación institucional por la redefinición de funciones en los diferentes entes estatales, especialmente en la justicia a raíz de

---

<sup>351</sup> La Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar -CGSB-, la constituyeron las FARC y ELN, con el fin no sólo de realizar operaciones militares sino también para iniciar conversaciones con el Estado, las cuales fracasaron. Luego los dos movimientos desmontaron la alianza político-militar.

la creación de la Fiscalía General de la Nación -con la que se cambió el sistema inquisitivo por el acusatorio para otorgarle a la justicia mecanismos preventivos ante la delincuencia organizada; así como también, perseguir de forma permanente a los autores más que a sus delitos-, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional y un nuevo recurso ciudadano, la acción de Tutela, - que garantiza la protección inmediata de los derechos fundamentales individuales constitucionales-.

Por otra parte, en 1990 se había promulgado la política de sometimiento a la justicia<sup>352</sup>, y, en relación con el manejo de la política militar, la transformación se dio con la llegada de un civil al ministerio de defensa -cargo que desde 1953 había sido ejercido por un general en servicio activo-; se buscaba entonces que los problemas de la seguridad fueran más asuntos políticos que militar. La Constitución de 1991 se presentó como el equivalente a un proceso de paz, dada la posibilidad que obtuvieron los guerrilleros desmovilizados de participar en la Asamblea Nacional Constituyente, además de contemplarse la defensa de un conjunto de derechos ciudadanos para recomponer la sociedad y el avance en cuanto a la formación de movimientos cívicos, la ciudadanía, así como de conciencia colectiva<sup>353</sup>.

---

<sup>352</sup> Consiste en un conjunto de incentivos jurídicos y garantías que posibilitan la entrega de los delincuentes a la justicia con el fin de ser juzgados y sancionados con penas bajas.

<sup>353</sup> Leal nos señala la necesidad del cambio "... a partir del estímulo democrático que le brinda la remoción de algunos de esos lastres mediante el reformismo de principios de la década, la

Encontramos, también, la creación de Consejerías presidenciales para la paz, el establecimiento del Defensor del Pueblo cuyo mandato constitucional es velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos<sup>354</sup> y la inclusión de este tema en la formación de las fuerzas armadas. Tres tipos de reformas que buscarían influir en el patrón de desarrollo de los colombianos durante la Administración Gaviria fueron: ley laboral (Ley 50 de 1990), de Seguridad Social (Ley 100 de 1993) -la cual busca que los hospitales bajo la categoría de empresas sociales de salud, compitan como entes privados buscando eficiencia y calidad-, y la ley General de Educación (Ley 115 de 1994)<sup>355</sup>.

---

sociedad colombiana requiere establecer un orden distinto para sosegarse. La paradoja nacional de una larga convivencia de orden y violencia revelará su secreto cuando aparezca a la luz pública un nuevo orden, con adjetivo de justo para la mayor parte de la población, pues demostrará que es posible vivir en armonía al permitir administrar institucionalmente los conflictos... y que la pacificación no es posible sin un mejor bienestar de los más pobres". LEAL BUITRAGO, F.: *En Busca de la Estabilidad Perdida: Actores Políticos y Sociales en los Años Noventa*, Bogotá: Tercer Mundo, 1995, p.61.

<sup>354</sup> El defensor del pueblo en Colombia:

- Orienta e instruye a las personas sobre el ejercicio y la defensa de sus derechos.
- Divulga los derechos humanos y recomienda las políticas para su enseñanza.
- Invoca el derecho de Habeas Corpus.
- Interpone la acción de tutela.
- Presenta proyectos de ley sobre materias relativas a la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos.
- Rinde informes de congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.
- Demanda, impugna o defiende ante la Corte Constitucional normas relacionadas con los derechos constitucionales.
- Solicita a la Corte Constitucional la revisión de fallos de tutela.
- Instaure querrelas penales en los casos determinados por la ley.

Defensoría del Pueblo.: *Diez Preguntas sobre el Defensor del Pueblo*, Santafé de Bogotá, sf (Folleto).

<sup>355</sup> SARMIENTO ANZOLA, L.: "Reformas y Desarrollo Social en los Noventa", en LEAL BUITRAGO, *En Busca de la Estabilidad...*, cit, p. 319.

### 3.1.2.1 LA PAZ COMO DERECHO FUNDAMENTAL

La Constitución Política de 1991 se concibió, también, como el gran acuerdo de los diversos sectores de la sociedad colombiana que permitiría alcanzar la paz, pues resolvería la difícil situación de la violencia que durante décadas viene afrontando el país. Surgió de un movimiento de protesta ciudadana que forzó la reforma del marco político-jurídico institucional del Estado, concretado en una Asamblea Nacional Constituyente de representación pluralista que estableció por primera vez en nuestra historia constitucional un nuevo y novedoso espacio democrático, el cual apenas pudo lograr en forma parcial su *telos* pacificador, pues no todos los grupos insurgentes se articularon a ella (FARC y ELN), además, por la persistencia de los múltiples factores que profundizan la crisis socio-política en que se debate nuestra nación, lo cual aminoró el gran propósito de obtener un real clima de convivencia.

Uno de los productos de la Asamblea Nacional Constituyente, fue la consagración de la paz como un derecho fundamental, así el artículo 22 de la Carta Política expresa textualmente: "*La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento*". A su vez, desde el mismo preámbulo, la paz se concibió como uno de los bienes sociales que se pretende asegurar, siendo entonces, una de las principales finalidades del Estado al garantizar la convivencia pacífica (Art.

20.), el de los propósitos de la educación (Art. 67), como también deber de todo ciudadano (Art. 95, No. 4 y 5), contemplados en la C.P.

En ese orden, el artículo 22 de la Carta Política constituye un desarrollo directo del artículo 1o., el cual concibió al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho<sup>356</sup>, que atribuye a la paz el carácter de derecho fundamental, que expresa y reconoce la existencia de intereses y posturas encontradas, bajo una óptica pluralista, democrática y consensualista, que acepta los conflictos no violentos como característica de nuestra nacionalidad, al ser

---

<sup>356</sup>"La fórmula del artículo primero de la Constitución, ampliada y respaldada a través de todo el texto fundamental, según la cual Colombia se define como un estado social de derecho, es de una importancia sin precedentes en el contexto del constitucionalismo colombiano.... Por lo menos tres postulados se desprenden del artículo primero: a) El Estado es definido a través de sus caracteres esenciales. Entre estos caracteres y el Estado la relación es ontológica: El Estado colombiano es tal, en tanto sus elementos esenciales están presentes; no se trata de cualidades capacidades o dotes del Estado, sino de su propia naturaleza, de su propio ser. b) Los caracteres esenciales del Estado tienen que ver no sólo con la organización entre poderes y la producción y aplicación del derecho, sino también y de manera especial, con el compromiso por la defensa de contenidos jurídicos materiales. El sentido y alcance del artículo primero no puede ser desentrañado plenamente a partir de una interpretación reducida al análisis de su texto. Cada una de las palabras del artículo posee una enorme carga semántica, la cual a través de la historia del constitucionalismo occidental, se ha ido decantando en una serie de nociones básicas que delimitan su alcance y lo hacen coherente y razonable. Una interpretación que se aparte del contexto nacional e internacional en el cual han tenido formación los conceptos del artículo primero, puede dar lugar a soluciones amañadas y contradictorias. En síntesis, la Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma sólo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma. La Carta de derechos, la nacionalidad, la participación ciudadana, la estructura del Estado, las funciones de los poderes, los mecanismos de control, las elecciones, la organización territorial y los mecanismos de reforma, se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales. No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales. (Corte Constitucional, Sent. T-406, jun. 5 /92. M.P. Ciro Angarita Barón)".



entendida ésta como una pluralidad étnica y cultural (Art.7o, CP.). Sin embargo, tal derecho no fue "*beneficiado*" como aquellos de aplicación inmediata (Art.85,ibidem), tal vez porque el constituyente entendió que para pacificar el país se necesitaba de un complejo proceso voluntario de participación que debía gestarse articulado a la generación de una nueva cultura política de manejo de los conflictos, y que para ese momento no estábamos preparados.

Independientemente de las discusiones e interpretaciones jurídicas en torno a la naturaleza fundamental de tal derecho y de las dificultades para "*hacer valer*" a la paz como un ámbito de poder legítimo e independiente de las negociaciones entre los actores armados, se hace necesario su desarrollo institucional mediante la discusión, elaboración y expedición de una ley estatutaria, que permita canalizar las iniciativas ciudadanas para lograr la paz; así, al otorgársele tal categoría dicho derecho sería asimilable a los otros derechos clásicos que no tienen monopolio gubernamental, y, por ende, se convertiría en un instrumento para la participación de la sociedad civil, pues, como se dijo, el gobierno ha monopolizado tradicionalmente el manejo de la paz, al concebirla como un asunto de exclusivo seguridad nacional, limitando por ello las formas de participación ciudadana, lo cual hace que ella sea tratada como un apéndice de las políticas de orden público, pensando que al

descentralizarse la política de paz se socavaría la unidad de mando, que los gobiernos aducen para el manejo de la guerra.

Así las cosas, *"afirmar hoy en Colombia el derecho a la paz es comprometerse con un acto libertario y democrático, un ejercicio de fuerza ciudadana que busca hacer del poder un mecanismo para la convocatoria permanente a la participación política, a fin de avanzar en la construcción colectiva de un nuevo país. Conseguir la paz no es sólo negociar con actores armados. Es dar un marco jurídico y político de expresión a los diferentes conflictos que vivimos, señalando mecanismos para su detección precoz y búsqueda de caminos no violentos para su solución"*<sup>357</sup>.

En ese orden, se hace necesario gestar una ley estatutaria que otorgue un marco legal y político para la participación de la sociedad civil en la búsqueda de la paz, la que, a su vez, institucionalizaría una metodología que permitiría la intervención y vigilancia concurrente de todos los agentes de la sociedad y en los diferentes niveles para la atención de los conflictos, en el que se aseguraría el análisis colectivo y la misma representación social, permitiendo en consecuencia una mejor visualización de los mismos.

---

<sup>357</sup> RESTREPO R. L.: "La Paz: derecho síntesis", en *Rev. Politeia*, No. 16, Santafé de Bogotá: Universidad Nacional, 1995, p.67.

### 3.2 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

La Constitución colombiana de 1991 contiene una mezcla de elementos ideológicos, de acuerdo con los requerimientos, dificultades y conveniencias del sistema consagrado. Por ello la ideología no se manifiesta de manera explícita, pues conjuga diversas tendencias, así pues, si bien es cierto que surgió en plena eclosión neoliberal, el neoliberalismo no parece de forma evidente sino matizada, pues primó la tendencia de eliminar de los textos constitucionales los asuntos de la economía ligados al modelo imperial. No obstante se consagraron fórmulas neoliberales escuetas.

El hecho de contener principios tales como la planificación, el intervencionismo estatal, la economía solidaria, entre otros, en abierta contradicción con el modelo neoliberal, no la define por fuera de dicha tendencia ideológica, sólo constituyen elementos de suavización. El modelo neoliberal (privatización, apertura económica, reducción burocrática...), fue puesto en marcha antes y durante la aprobación de la Carta de 1991, estableciéndose un régimen económico que desbordó lo determinado en ésta. El afirmar la internacionalización de la economía, dentro de una sociedad ya involucrada en una estructura globalizada de mercado, reitera el

acento neoliberal. Empero, a pesar que el art. 226 C.P.<sup>358</sup>, la indica como un referente de la política estatal, señala, a su vez, que ello deberá promoverse en condiciones de equidad, reciprocidad y conveniencia estatal, adquiriendo dicha disposición un tinte solidario e integracionista.

Contiene rasgos populistas, pues muchas de sus disposiciones con sentido social y reivindicativo carecen de soporte estructural económico-político que las haga realidad, ello sucede con la mayoría de los derechos sociales consagrados. Los valores supremos, fundantes, como la solidaridad y el bien común, quedan desdibujados con normas como el art.230 C.P.<sup>359</sup>, que establece una exégesis legalista de lo consagrado en la Carta, lo cual se superaría si tales axiomas no fueran tomados como criterios auxiliares de los jueces sino como principios jurídico-políticos incorporados en la ley. Lo mismo sucede al permitir que el desarrollo de las formas asociativas y solidarias de la propiedad -art.58, inc.2º- queden a criterio gubernamental. De igual forma, pretender articular un régimen económico para el desarrollo –mejoramiento de la calidad de vida, distribución equitativa de beneficios y preservación

---

<sup>358</sup> “El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.”. Art.226, C.P.

<sup>359</sup> “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial”, art.230, C.P.

ambiental-, y al mismo tiempo fijar un régimen monetarista atado a los controles de organismos financieros internacionales.

En materia pacifista estableció un criterio contractualista el cual el se mantiene solo como discurso gubernamental, a pesar que el art.22 C.P., prescribe que “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”. De otra parte, la reivindicación de la autonomía local, constituye un elemento ideológico de gran arraigo en nuestra sociedad, que se vio fortalecido al elevarse el municipio a la categoría de entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (art.311,C.P).

En Cuanto a la reforma de la estructura judicial mediante la implantación del sistema acusatorio, de corte estadounidense, no es otro que la consagración de el modelo *taylorista* represivo, con el objeto de contener las previstas reacciones delincuenciales, debidas a la crisis social que generaría el neoliberalismo.

En tal orden de ideas la Carta de 1991 no corresponde, su componente ideológico, a una circunstancia revolucionaria, como se quiso presentar por el origen y la incorporación de algunos sectores de la guerrilla (quedando fuera los mas antiguos y poderosos como las FARC y el ELN), ni a la acogida plena del modelo neoliberal, pese a los rasgos enunciados de este en sus normas, pues el conflicto

socio-político colombiano no se ha percibido ni definido en términos estratégicos. En fin la Constitución Política de 1991 mantiene la ideología de la anterior, matizada con nuevos elementos, en una conjugación muchas veces contradictoria.

Toda constitución determina un componente orgánico, el cual constituye la esencia formal de la organización del poder, pues precisa las instituciones estatales en cuanto a su estructura, atribuciones o funciones. La Carta colombiana rebasa la división tripartita del poder, pues junto a las tres ramas tradicionales mantiene otras instituciones independientes de éstas, dirigidas a tratar ciertos asuntos como son: los órganos de control (Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República)-, la organización electoral (Consejo Nacional Electoral) y la administración territorial (Distritos especiales, departamentos, municipios y la posibilidad de crear regiones, provincias, entre otras figuras).

### 3.2.1 LA REAFIRMACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO

El presidencialismo como eje del sistema político permaneció, pues resulta funcional para la clase política en el poder como frente a las autoridades supranacionales, ya que “facilita” toda negociación.

Todo el proceso constituyente se mantuvo bajo la égida del ejecutivo, a tal punto que los proyectos gubernamentales fueron los de mayor trascendencia dentro del mismo, propuestas claves para el régimen, tales como: fiscalía y sistema acusatorio, descentralización localista, modelo económico de corte neoliberal, fueron de su resorte. El poder presidencial se hizo sentir a lo largo de toda la Constituyente.<sup>360</sup> A pesar que se fijaron varias limitaciones al poder del presidente tales como la figura del vicepresidente (art.202)<sup>361</sup>, la elección popular de gobernadores (art.303)<sup>362</sup>, normas en materia monetaria, cambiaria y crediticia (art.150, num.19)<sup>363</sup>, ello no significó el debilitamiento del presidencialismo<sup>364</sup>, pues tales

<sup>360</sup> “Defensa del régimen presidencial, el sistema político que más se acomoda a nuestra realidad, temperamento y necesidades, dadas las circunstancias que vivimos de un tiempo a esta parte y que tal vez no logremos superar totalmente en el inmediato futuro; conflictos desigualdades y tensiones derivadas de nuestro acelerado y volcánico proceso de cambio. El marchitamiento que se busca del régimen presidencial también aparece en el articulado que se le asigna como funciones al presidente...De ahí que anuncié mi voto a la doble vuelta, a la designatura mejorada con la posibilidad de que el presidente le confiera los encargos y le asigne las funciones que a bien tenga. Lo que aprobamos (el manejo de la política crediticia, monetaria y cambiaria sin mayor injerencia del presidente), lo que se acaba de anotar, y las propuestas que se saben llegarán a la plenaria sobre moción de censura y elección popular de gobernadores, ponen de presente la tendencia que propugnan algunos sectores de la constituyente: debilitar el ejecutivo para configurar un régimen semi-parlamentario o semi-presidencial olvidando que todo régimen político tiene sus propias leyes, obedece a unos principios lógicos y se desarrolla a través de instituciones que guardan entre sí un mínimo de coherencia y unidad”. CASTRO, J.: “Defensa del régimen presidencial”, *Gaceta Constitucional*, No.83, 17 de mayo de 1991, p.43

<sup>361</sup> “El vicepresidente de la república será elegido por la votación popular el mismo día y en la misma fórmula con el presidente de la república...”

<sup>362</sup> “...Los gobernadores serán elegidos para periodo de tres años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente...”

<sup>363</sup> “Art.150. Corresponde al congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:...19.Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno...”

<sup>364</sup> El presidente César Gaviria al clausurar la Constituyente clamó victoria, al decir: “En cuanto al ejecutivo, no lo veo debilitado, así se le hayan dado nuevas funciones al Congreso, como lo quisiera López Pumarejo en la reforma de 1936, y así se haya establecido el voto de censura como él mismo lo propuso entonces. Creo sí que se ha restablecido un sano equilibrio entre los poderes públicos. El presidente sigue siendo el único representante de la Nación

limitaciones han sido superadas tras tácticas políticas y en razón del otorgamiento de facultades transitorias al ejecutivo, amén del poder concedido en los estados de excepción. Empero, a pesar que algunas atribuciones se limitaron, otras fueron ampliadas o mejoradas y formalizadas, así a las tradicionales de jefatura de Estado, de gobierno y de administración (art.115)<sup>365</sup>, se agregó la de simbolizar la unidad nacional(art.188)<sup>366</sup>, lo cual tiene un tinte pseudoaristocrático, no correspondiente al modelo republicano.

En el caso colombiano el fortalecimiento del presidencialismo es innegable, pues mantiene una efectiva relación clientelar con los parlamentarios, ya que su inmenso poder de designación, directa e indirecta, le permite mantener una red burocrática y de recursos a su disposición. Las potestades y atribuciones presidenciales fortalecidas por la Carta del 91, facilitan dicha relación, empezando por la superposición de la figura del presidente sobre el mismo gobierno, esto es, el cuerpo integrado por aquél, los ministros y los directores de departamento administrativo, cuya integración dista mucho de constituirse como gabinete, ya que sus integrantes en realidad funcionan como secretarios bajo su absoluta subordinación

---

entera, el símbolo de la unidad nacional, el líder de la democracia, el permanente interlocutor del pueblo y de todas las fuerzas políticas, el jefe Estado, el jefe de gobierno y la suprema autoridad administrativa". GAVIRIA, C.: *Discurso de clausura de la ANC*, Bogotá, 4 de julio de 1991.

<sup>365</sup>“El presidente de la república es jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa...”

<sup>366</sup> “El presidente de la república simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos”.



y dependencia mientras ocupen dichos altos cargos. Veamos a fondo las atribuciones presidenciales:

### 3.2.1.1 JEFATURA DE ESTADO

Como jefe de Estado, el presidente de la república asume la representación del poder político, dentro de la cual se refunden las tres ramas del poder público, ejerciendo actos de representación y negociación internacional, lo cual no se desliga, a diferencia de los sistemas parlamentarios, de la confrontación partidista para tratar asuntos de interés suprapartidista. De acuerdo con los arts.189 y 200, se le atribuyen las siguientes funciones, las que a nuestro parecer le corresponden como jefe de Estado, tales son:

*a. De máxima representación.* El presidente es el representante tanto del Estado como de la Nación colombiana, dirige las relaciones internacionales, celebra y ratifica los tratados (art.189, num.2), una vez aprobados por la ley, designa los agentes diplomáticos y consulares, y a su vez, tiene la discrecionalidad de otorgar la nacionalidad a los extranjeros (art.189, num.28). Asimismo, se erige como el símbolo de la unidad nacional, pues la Constitución Política en su artículo 188 establece: “*El presidente de la república simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la*

*constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y las garantías de todos los colombianos*". Lo cual constituye una exaltación ajena a un sistema republicano, pues el personificar en un individuo tal significación, a la manera de las monarquías, no deja de ser el explícito reconocimiento del dominio del poder presidencial dentro del complejo institucional estatal, pero a su vez cúspide oficial del 'establecimiento'<sup>367</sup>.

*b. Ejecutivo primario.* Le corresponde sancionar y promulgar la ley, por consiguiente es el primero obligado a cumplirla, por ello se le revistió también de primera autoridad administrativa y comandante en jefe de la fuerza pública. Cabe aquí la facultad, aunque sea nominal de objetar las leyes, pues en últimas prevalece la voluntad del Congreso; asimismo la facultad de otorgar indultos por delitos políticos (art.201).

*c. Dispensador de altos cargos.* Al tener una compleja estructura de instituciones el Estado colombiano, posee el presidente un discreto pero decisivo papel en la provisión de los altos cargos, pues si bien no designa, elabora las ternas para elección, como son para Fiscal y Defensor del Pueblo, concurre en su elaboración para magistrados de la Corte Constitucional y para Procurador General, a esto se

---

<sup>367</sup> "Para el establecimiento el único vocero, cuyo liderazgo se reclama, debe ser el presidente, el jefe de la nación, al que purgan y expurgan con antelación, y quien no está ligado al ofrecimiento electoral, porque el establecimiento le dicta la tarea de cada día de acuerdo con los requerimientos en marcha. Un Congreso con prestigio al que accedan figuras populares, se vuelve en extremo peligroso para el establecimiento...Mientras menos funciones mantengan los organismos de composición popular, será más segura la autoridad del presidente, quien debe gozar de todas las prerrogativas para beneficiar los intereses privados, y al mismo tiempo mantener la paz". SEDANO GONZÁLEZ, J.: "A quién protege el Leviatán", en *Vanguardia Liberal*, Bucaramanga, noviembre 26 de 1990, p.5.

agrega la designación de ministros y directores de departamentos administrativos (art.189,num.1).

*d. De ritualidad institucional.* Ejerce la tarea de oficiante del ceremonial público, como personificación del Estado, de forma similar al que le corresponde a los monarcas en los sistemas parlamentarios. Los actos más importantes lo constituyen: su propia posesión ante el Congreso, instalación y clausura de las sesiones del Congreso, presentación de cartas credenciales del cuerpo diplomático, posesión de ministros y otros funcionarios, asensos y solemnes actos militares y de festividades patrias (art.189, num.2).

En síntesis, podemos decir que el presidente como jefe de Estado posee poderes de representación, ejercido a plenitud; de arbitramento interinstitucional y de salvaguarda del orden jurídico.

### 3.2.1.2 JEFATURA DE GOBIERNO

Como tal no solo de hecho gobierna supuestamente a nombre de un partido, sino que regularmente no siempre está apoyado por toda la colectividad que supuestamente representa, por ello los gabinetes son de configuración multipartidista. Al ser de manera coetánea jefe de Estado y de gobierno, su personalidad se desdobra ya que supone ejecutar al mismo tiempo funciones partidistas de gobierno y las de interés nacional, lo cual no resulta a veces claro. El constituyente, al

observar lo opuesto de tales funciones y para evitar desmanes, prescribió que el presidente, al tomar el cargo, juraría dar cumplimiento de la Constitución y las leyes, obligándose con ello garantizar los derechos y libertades de todos los ciudadanos (art.188 CP). Ahora bien, frente a la amplia gama que le demanda la actividad gubernativa y al hecho de tener que tomar posiciones partidistas hacen que su función se torne esencialmente política. En consecuencia como jefe de gobierno actúa en nombre de un partido, correspondiéndole las siguientes funciones:

*a. Legislativa*<sup>368</sup>. Como tal puede ser investido de facultades extraordinarias para legislar y de acuerdo también a la atribución legislativa proveniente de los estados de excepción –los cuales trataremos mas adelante-. Importa resaltar cómo tales facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso para legislar se mantuvieron con ciertas restricciones, en relación con el tiempo – máximo un semestre-, con el procedimiento –solicitada por el gobierno y aprobada por la mayoría absoluta- y, la más importante, en materia temática (art.150, num.10), la cual impide que el Congreso se despoje de asuntos relacionados con la expedición de

---

<sup>368</sup> Esta potestad desde la Constitución de 1886, anota Henao, “se ha venido preservando celosamente en todas las enmiendas posteriores a la Carta. Pero desde hace 35 años es decir, desde cuando se inicia la auténtica vida moderna en Colombia, todo lo que tiene importancia para los colombianos, en la normas fundamentales, y desde luego en materias económicas y sociales, casi sin excepción, ha sido el producto de facultades extraordinarias otorgadas por el órgano legislativo al ejecutivo o de decretos de estado de sitio. Este solo hecho, indiscutible, acusa una falla gravísima de la norma constitucional, porque la vida y la historia no suelen ser anormales o extravagantes”. HENAO HIDRÓN, J.: *El ejecutivo en América Latina*, México: UNAM, 1989, p.321.

códigos, leyes estatutarias y orgánicas. En síntesis, tal atribución al ejecutivo, sustentada en la necesidad o cuando la conveniencia pública lo aconseje, queda por fuera del control jurisdiccional y aun político, constituye una herramienta recurrente por parte del ejecutivo para hacer valer su poder, complementado a su vez con la facultad que tiene de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias (art.200, num 2), y con el recurso de trámite prioritario de cualquier proyecto de ley (art.163)<sup>369</sup>.

*b. Reglamentarias.* Consistente en el desarrollo de las disposiciones legislativas genéricas, para hacer efectiva la ejecución de las leyes. Las materias objeto son de naturaleza económica, referidas a la organización del crédito, deuda nacional, régimen aduanero, financiero, de comercio exterior y del ahorro privado en general, de acuerdo con las leyes marco. Ahora bien, si a estas les agregamos el régimen salarial y prestacional del sector público, al igual que la educación, el poder reglamentario del ejecutivo es inmenso, pues el Congreso en las leyes sólo se limita a señalar objetivos y criterios de forma general (art.189,num11).

*c. Control del orden público.* Como titular de la jefatura de las FF.AA y de Policía, tiene bajo su responsabilidad la protección de la soberanía externa, y como jefe de gobierno le corresponde la

---

<sup>369</sup> “El presidente de la república podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley...”

preservación del orden público interno, cuestión trascendental en Colombia, pues para manejar el conflicto armado interno, asume especiales facultades, las cuales trascienden muchas veces la normatividad (art.189, num.3-6).

*d. Control burocrático.* Como jefe del gobierno le corresponde estructurar y reestructurar la administración nacional, crear o suprimir cargos, realizar nombramientos, distribuir los asuntos entre las respectivas entidades, todo lo anterior con sujeción a la ley y sin rebasar las asignaciones presupuestales (art.189, num.13y14).

*e.Programáticos.* Esta surge como resultado al trascender la ejecución de la ley, pues la gestión gubernativa va más allá, ya que no solo sigue y aplica pautas legales sino también prospecta el futuro mediante la planeación y elaboración de proyectos que luego se someterán a la aprobación del Congreso. Tal es el caso del presupuesto nacional (art.200, num. 3 y 4).

*f. De vigilancia.* Ante determinadas actividades realizadas por particulares de marcado interés social, tiene sobre éstos el deber de inspección y vigilancia, tales son: enseñanza, servicios públicos, las de naturaleza financiera, bursátil, aseguradora, comercial y de ahorro en general; así mismo las del sector solidario, como cooperativas y las entidades sin ánimo de lucro (art.189, num.24-26).



### 3.2.1.3 PRIMERA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

Complementa las anteriores al precisarse su carácter instrumental y técnico, posibilitador de la función gubernativa. De tal manera se erige el presidente como suprema autoridad de la administración y por lo tanto tiene la responsabilidad de su cabal funcionamiento, así como de los servicios públicos, concretándolas tenemos:

- a. Función reglamentaria secundaria, consistente en la disposición de resoluciones y órdenes para la ejecución de normas más genéricas (art.189, num.11)
- b. Designación de la planta de personal subalterna no sujeta al régimen de concurso ni a otro nominador especial (art.189, num.13).
- c. Vigilancia del recaudo y de la administración de rentas, recursos públicos y la decisión sobre su inversión según la ley (art.189, num.20).
- d. Celebración de contratos que le correspondan (art.189, num.23).
- e. Asegurar la prestación de los servicios públicos en concurrencia con otros establecimientos estatales y los particulares (art.365).
- d. Brindar apoyo administrativo y gubernativo a las demás ramas del poder (art.200, num.6 y art.201).



### 3.2.1.4 LEGISLADOR DE EMERGENCIA

Los estados de excepción no los decreta el gobierno nacional, sino el presidente con la rúbrica de todos sus ministros, que lo asisten como consejeros. De tal forma las decisiones tomadas en el consejo de gobierno –presidente y ministros-, convertidas en actos administrativos son realmente mandatos presidenciales, solo que formalizadas por el respectivo ministro. Su razón es que dichos actos requieren de un alto testigo, quien al mismo tiempo se convierte en responsable del mismo, de su comunicación y ejecución, pues si se produjese alguna consecuencia del todo censurable la responsabilidad caería única y exclusivamente en el respectivo ministro.

La falta de correspondencia entre la realidad nacional y la normatividad, característica de la lógica jurídica del subdesarrollo, conlleva una clara expresión política materializada en los golpes de Estado y en los estados de excepción –otrora estados de sitio-, pues unos y otros implican la ruptura del orden constitucional, simplemente que en aquellos se opera mediante las vías de hecho, en éstos se tiene autorización constitucional<sup>370</sup> para hacerlo.

---

<sup>370</sup> Algunos autores califican dicha figura como ‘dictadura constitucional’. Valades afirma “si por democracia constitucional se entiende la separación en el ejercicio de las funciones estatales, la delimitación exacta de las garantías que corresponden a los individuos y a la sociedad y la referencia programática a la distribución equilibrada de la riqueza, por dictadura constitucional debemos entender la serie de mecanismos que la propia Constitución establece, y que tiene como resultado la supresión virtual de la separación en el ejercicio de las funciones



Quedando claro, en ambos casos, el fortalecimiento del poder del ejecutivo. En Colombia la vigencia cuasi-permanente del 'estado de sitio' durante las últimas tres décadas, generadora de una subcultura de autoritarismo manifestada de múltiples formas, y alimentada por los postulados de la democracia de la 'seguridad nacional' auspiciada por el Pentágono. Con la Carta del 91 se levantó el estado de sitio, y en su lugar se estableció un nuevo régimen de excepcionalidad, el cual supera al anterior en cuanto que su articulado es denso y reiterativo, pues crea variaciones y amplía los controles, veámoslos:

*a. Estado de emergencia.* Al encontrarse Colombia, al igual que la gran mayoría de los Estados latinoamericanos, en una permanente crisis socio-económica, es muy susceptible de ser regida mediante la declaratoria de estado de emergencia económica de carácter permanente, lo cual le permite al ejecutivo fortalecer su poder con cierta facilidad, pues le basta recurrir a múltiples pretextos — cualquier guerra o tragedia natural incide en la economía nacional— para declararlo. El art.215, CP., establece las limitaciones, las cuales

---

estatales y de las garantías individuales y sociales. Por esta razón resulta en extremo frecuente que en las instituciones de excepción encuentren su apoyo dictaduras inconfesas, que pretenden refugiarse en una aparente constitucionalidad... Es muy significativo, también, que en los países latinoamericanos donde los índices de participación cívica son más elevados, sean también en donde con mayor frecuencia se imponga el estado de excepción. Eso no hace sino corroborar nuestra idea sobre la dictadura constitucional : la necesidad de justificar de facto merced a subterfugios legalistas, es más acentuada allí donde la opinión pública y la actividad de los tribunales tiene mayor trascendencia...Podemos concluir diciendo que en el pasado y en el presente, la dictadura constitucional ha representado uno de los mas caros desiderata del Estado Latinoamericano. Este ha tenido la habilidad, quizá, de practicarla en nombre de una supuesta democracia". VALADES, D.: *La dictadura constitucional en América Latina*, México: UNAM, 1974, p.157.

son de naturaleza temporal (hasta 30 días sin que excedan los 90 al año), teleológicas (circunscritas a conjurar la crisis económica) y temáticas (conexionadas entre la razón invocada y las medidas tomadas), asimismo veda el desmejoramiento de los derechos sociales de los trabajadores y se prohibió el alcance permanente de un régimen tributario.

Ahora bien, respecto a los controles son de diversa naturaleza: legal, puesto que el Congreso puede derogar, modificar o adicionar los decretos expedidos en uso de tal atribución; jurisdiccional, ya que de inmediato a la expedición de los decretos el ejecutivo los remite a la Corte Constitucional para su revisión. Podría pensarse, también, la existencia de un control político por parte del Congreso, traducible en el ejercicio de la moción de censura para el respectivo ministro, pues el presidente se encuentra excluido de tal figura. Debe anotarse que tanto el decreto que lo declara como el informe al Congreso sobre el mismo, deben estar motivados, fundamentación que le sirve al cuerpo legislativo para realizar el seguimiento y así comprobar su factibilidad y con ello evitar abusos. La oposición tiene, entonces, la oportunidad de conocer a fondo las razones y de pronunciarse sobre estas y su desenvolvimiento, para, en su caso, imputar las correspondientes responsabilidades.

*b. Estado de conmoción interior.* Las razones de su declaratoria ahora no son socio-económicas, sino socio-políticas, de tal forma la variación en el nombre resulta muy significativa, pues estado de sitio denotaba una situación de asedio a la normalidad, mientras que la palabra conmoción interior implica la existencia de circunstancias de gravedad extrema que originan una excepcionalidad de orden público, y dada la potencialidad de subvertir la institucionalidad demanda medidas por fuera de los cauces normativos vigentes; el art.213, CP., determina las posibles situaciones: inestabilidad de las instituciones, inseguridad del Estado y falta de convivencia ciudadana. Como se ha señalado, el abusivo uso de este recurso en Colombia, conllevó a erigirse lo que se ha denominado la subcultura del estado de sitio, frente a esta la Constituyente, no lo erradicó, pero si lo morigeró al establecerle ciertas exigencias –presupuestos jurídico-políticos-. Veamos su caracterización:

-Como figura represiva, comporta un carácter plurivalente ya que puede conllevar medidas policivas o la suspensión de leyes, pero también de corte socio-política –implementación de determinados programas-. El art.213 CP., le otorga amplias facultades al ejecutivo para conjurar las causas de la perturbación e impedir la propagación de sus efectos, así pues aun tratándose de motivos socio-económicos podría tomar medidas de naturaleza política.

-Repercusión estatal. Involucra diversos órganos del poder, pues la Corte Constitucional asume el control normativo; el Congreso con sus atribuciones ordinarias trata también la situación; y el Senado se involucra decisivamente en el evento de una segunda prórroga.

-Temporalidad. Con una duración máxima de tres periodos de 90 días al año cada uno.

Empero, puede parecer que 270 días al año es demasiado, sin embargo el hecho de tener interrupciones y ciertos controles por el parlamento, constituye un avance frente a la anterior figura de estado de sitio.

*c. Estado de guerra exterior.* Corresponde a una situación real de estado de sitio, pues el art.212, C.P., hace referencia al estado de agresión externa. En Latinoamérica, y en general cualquier país del tercer mundo, se ve amenazada no por sus vecinos sino por los poderes imperiales contemporáneos, quienes no requieren para sus fines sitiar militarmente sino de manera tecno-económica. Consideramos que su consagración resulta inocua frente al panorama geopolítico mundial, pues si ocurriese provocaría una conmoción interna, la cual ya puede ser tratada. Por su parte la declaración de guerra que ha de hacer el Senado es de por sí un ritual ya superado.

Las declaraciones de los estados de conmoción interna y de guerra exterior, comportan unas prescripciones comunes, veámoslas:

-Sujeción a los principios del derecho internacional humanitario, tratados internacionales, no-suspensión de los derechos humanos ni las libertades públicas, así mismo la prohibición de juzgamiento de civiles por parte de tribunales militares.

-Cumplimiento de las formalidades establecidas por la Carta.

-Conexidad entre el contenido de los decretos legislativos y la motivación de la declaratoria del estado de excepción, al igual que proporcionalidad de las medidas con la gravedad de las circunstancias.

-Responsabilidad del presidente y de los ministros por esgrimir acontecimientos no ocurridos, los cuales pueden traducirse en falsedad ideológica en documento público, o por abusos en el ejercicio de las facultades arrojadas.

En síntesis, los estados de excepción constituyen un instrumento al cual tradicionalmente recurren los presidentes para implementar ciertas políticas que no podrían calar en un ambiente de normalidad jurídico-institucional. El problema es que su uso se ha tornado en regular, desvirtuando su carácter excepcional tal como lo indica su nombre, convirtiéndose en una figura peligrosa para la defensa de los derechos y libertades públicas; así mismo, al utilizarse como pivote para la puesta en marcha de programas de ajuste socio-

económico en contravía de lo pregonado o planteado en época de elecciones.

### 3.2.1.5 LA VICE-PRESIDENCIA

La Constitución anterior consagraba la institución del Designado<sup>371</sup>, la Carta del 91 estableció la vicepresidencia<sup>372</sup>, la cual no contiene cambios de fondo en relación con aquella, excepto lo que se refiere a su estatus y elección. Esta figura no tiene una fuerza especial en sí misma, como sí la tiene en Estados Unidos donde es quien preside el Senado, aparte de la posibilidad de reemplazar al presidente. Con el fin de ocuparlo y al mismo tiempo garantizar un control por parte del presidente, este puede asignarle misiones o nombrarlo en un cargo dentro de la rama ejecutiva (art.202, CP.)<sup>373</sup>. En cuanto a su postulación y elección, solamente se requiere que haga parte de la fórmula presidencial, pues no es necesario que pertenezca al mismo partido del candidato presidencial, lo cual es inconveniente ya que

---

<sup>371</sup> La Carta anterior a la de 1991 establecía lo siguiente: “Art. 124. El Congreso elegirá cada dos años a un designado quien reemplazará al presidente en caso de falta absoluta o temporal de este. El primer periodo del designado se iniciará el siete de agosto del mismo año en que empieza el periodo presidencial. Cuando por cualquier causa no hubiese hecho el Congreso elección de designado, conservará el carácter de tal el anteriormente elegido...”. De tal forma, el designado era siempre elegido por el Congreso, fue a partir de 1945 que su periodo se cambió a bienal y comenzaba el siete de agosto del respectivo año. En el siglo XIX, existía la vicepresidencia.

<sup>372</sup> Art. 202. “El vicepresidente de la república será elegido por la votación popular el mismo día y en la misma fórmula con el presidente de la república. Los candidatos para la segunda votación, si la hubiere, deberán ser en cada fórmula quienes la integraron en la primera...” CP.

<sup>373</sup> “...El presidente de la república podrá confiar al vicepresidente misiones o encargos especiales y designarlo en cualquier cargo de la rama ejecutiva...”.

mediante negociaciones se pueden lograr acuerdos electorales y una vez obtenido el triunfo, seguramente aflorarían las discrepancias.

Constituyen “matrimonios por conveniencia”<sup>374</sup>, llamados al fracaso y coadyutores de la indisciplina partidaria, pues dos líderes con ideas contrarias se desnaturalizan con un pacto electoral en el cual, uno se conforma con una posición secundaria, perdiéndose de esta manera dicho liderazgo, clave para estructurar una buena oposición. Los requisitos y calidades que se deben reunir para ser vicepresidente son las mismas a las presidenciales<sup>375</sup>.

### 3.2.1.6 EL CONSEJO DE MINISTROS

El Consejo de Ministros del sistema presidencial colombiano en ningún momento se acerca a la figura del “gabinete” de los esquemas semi-parlamentarios y menos al de los regímenes parlamentarios, en donde el Presidente del Consejo asume roles que pueden ser equiparados a los del primer ministro, pues en Colombia, si bien al ministro de Gobierno (ahora denominado ministro del Interior a partir de la Ley 199 de 1995), se le llama el ministro de la

---

<sup>374</sup> Tal fue el caso de la fórmula electoral ‘Ernesto Samper Pizano-Humberto de la Calle Lombana’, discrepantes en la primera vuelta, al unirse obtuvieron la presidencia -1994-1998-, una vez Samper presidente revivieron los antagonismos, razón por la cual De la Calle fue nombrado embajador en España, a partir de lo cual rompieron todo vínculo político.

<sup>375</sup> Art.204. “Para ser elegido vicepresidente se requieren las misma calidades que para ser presidente de la república...(colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de treinta años)” C.P.

política, no puede proponer la “cuestión de confianza”, que es el mecanismo para comprometer la responsabilidad política del gobierno ante el parlamento; asimismo, no se canalizan a través de él las iniciativas legislativas, ya que los proyectos de ley son llevados al Congreso por intermedio del ministerio del ramo, de acuerdo con lo dispuesto por el art.200 de la Constitución Política.

Por su parte, la propuesta de moción de censura<sup>376</sup> respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias de sus cargos, deberá ser realizada mínimo por la décima parte de los integrantes que componen el Senado de la República o la Cámara de Representantes, se dispondrá de un plazo de cinco días para oírse a los ministros y se requerirá de mayoría absoluta de sus respectivos miembros, para la aprobación de la censura. A diferencia con las constituciones de Argentina y Perú, la figura de la moción de censura contra los ministros (art.135.num.9 de la C.P., colombiana)<sup>377</sup>, es una medida insular, pues esta no hace parte de un conjunto de disposiciones que enfilaban hacia el parlamentarismo;

---

<sup>376</sup> En el panorama constitucional Iberoamericano existe esta figura de forma similar en Argentina , pero sólo para el jefe de Gabinete de Ministros (art.101, CP.), Paraguay (art.194, CP.), Ecuador (art.130, CP.), Perú (art.123, CP.), Costa Rica (art.124.4, CP.), Guatemala (art.167, CP.), Panamá (art.155.7, CP.), y Venezuela (art.187.10, CP.).

<sup>377</sup> “Art.135.Son facultades de cada cámara:...9.Proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos”



por el contrario, ratifica el sistema presidencial pese a constituir, como se sabe, un instituto de control consagrado en la Carta de 1991 con el fin de fortalecer el poder fiscalizador del Legislativo frente al Ejecutivo, el cual hasta el momento todos los intentos de ponerlo en práctica han fracasado.

### 3.2.2 PARTICIPACIÓN POLÍTICA POR OPOSICIÓN POLÍTICA

La nueva Carta del 91 no cambió las prácticas políticas en el país a pesar de introducir cambios profundos y sustanciales, aun en espera de ser materializados, tales como: la apertura de nuevos espacios de ejercicio político, la profundización en el concepto de derechos fundamentales e implementación de mecanismos para su protección, el establecimiento de formas novedosas de participación ciudadana, el desarrollo de una verdadera descentralización, con la fijación de límites para que el legislador no reimplantara el centralismo, la reducción del traslado de facultades legislativas al ejecutivo, promoción del equilibrio de poderes, mejora del sistema de control interno del Estado, establecimiento de elementos disciplinantes en el manejo del gasto público e introducción de factores de equilibrio e independencia en el manejo de la política monetaria, entre otros cambios.

La Constituyente de 1991 abordó, como uno de sus principales retos, la transformación del régimen de participación recortada existente en el país, materializada en la ‘democracia electoral’<sup>378</sup>, cuya fórmula consiste en permitir que todos voten pero quitándole la trascendencia al voto, lo cual nos permite entender la excepcional estabilidad democrática en Colombia, pues el ejercicio de lo político se reduce a la mera participación electoral y la política se convierte en sinónimo de aspiración burocrática, en ejercicio de reciprocidades clientelistas y lealtades personales -banalizándola-, y renunciándose a la legitimidad como sustento natural de toda relación política de corte democrático.

La constituyente, concedora de tal degradación política, trató de resolver tal situación mediante la aprobación del Título V sobre “participación democrática y los partidos políticos”. Pero dicha nueva institucionalidad no sólo es ambigua en cuanto las expresiones utilizadas, sino también preserva cierto status clientelista. En cuanto a la participación como principio directriz, sobre la base de este axioma se pretende la transformación o, mejor, la repolitización de la sociedad colombiana. Para ello, la Carta, fijó mecanismos que desarrollan la participación (art.103)<sup>379</sup>, estimuló el

---

<sup>378</sup> Sartori explica el decaimiento de este tipo de democracia debido a “la pobreza de la opinión pública y de las simplificaciones que se producen durante las votaciones”. SARTORI, G.: *Teoría de la democracia...*, cit., pp.149-150

<sup>379</sup> “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato...”. Por otra parte, la reciente Carta Política de Venezuela (1999)

pluripartidismo (art.107)<sup>380</sup> -aunque con efectos no deseados, pues no ha generado la configuración de partidos sólidos sino, por el contrario, incentivó su fragmentación- y estableció garantías para la oposición.

La nueva Carta Política, desde el mismo preámbulo<sup>381</sup>, trata de rescatar la idea de soberanía popular<sup>382</sup> por medio de las distintas formas de participación y de iniciativa ciudadana, por ello "*la nueva Constitución avanza en la redefinición de las prácticas de apropiación privada del poder y hacia la configuración de un sentido moderno y democrático de lo público*"<sup>383</sup>. Por lo que de acuerdo con esto se pregona en Colombia que uno de los cambios fundamentales en el orden político superior, en el marco

---

consagra como medios de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos. En lo social y económico, las instancias de atención al ciudadano, la autogestión, la cogestión, las cooperativas y demás formas asociativas (art.70, CP.).

<sup>380</sup> "Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o retirarse. También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos".

<sup>381</sup>"El Pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga lo siguiente: 1°...".

<sup>382</sup> Así, el rol desempeñado por los ciudadanos, en tanto que miembros del soberano, nunca quedarían sometidos al gobierno, sino que permanecerían vigilando su actuación. Sobre esta cuestión, vid.: RUBIO CARRACEDO, J.: *¿Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau*, CCE, Madrid, 1990, p. 124 y ss.

<sup>383</sup>LÓPEZ DE LA ROCHE, Fabio. et al.: *Modernidad y Sociedad Política en Colombia*, Santafé de Bogotá: Fescol, 1993. p. 159

constitucional, fue el de la radicación de la soberanía<sup>384</sup>, afirmándose ahora que ella radica en el pueblo<sup>385</sup> al tenor del Artículo 3º de nuestra actual Carta Política, pero al leerlo y analizarlo con cierto detenimiento, encontramos que la norma misma es contradictoria<sup>386</sup>, pues no habría ninguna discusión sobre este postulado político de soberanía popular<sup>387</sup>, si ella contuviera solo su primera proposición: "*Art. 3o. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público. (Punto)*". Hasta aquí no habría ninguna discusión, ella deviene

<sup>384</sup> En Iberoamérica se ha venido radicando –expresando– la soberanía en el pueblo, a partir de las recientes reformas constitucionales, así encontramos en: Brasil (parágrafo 1º, art.1º, CP.1988), Cuba, El Salvador (CP.1983), Guatemala (art.141,CP.1985), Honduras (art.2, CP.1982), Nicaragua (art.2, CP.1982), Paraguay (art.2, CP.1992), y Venezuela (art.5, CP.1999).

<sup>385</sup> Buscando el Constituyente que los gobiernos se volviesen responsables, dada la estrecha relación entre democracia directa y responsabilidad. Algunos autores, incluso, postulan que el único gobierno totalmente responsable sólo se da en éste tipo de democracia. Vid. KRAUSE y MOLTENI (eds): *Democracia directa*, Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998 y BROWN, R.L.: "Accountability, liberty and the Constitution" en *Columbia Law Review*, vol.98, abril, 1998, p.534.

<sup>386</sup> La antinomia entre las categorías 'soberanía nacional' y 'soberanía popular' -valga decir, la contradicción entre representación e identidad, entre mandato representativo y mandato imperativo-, en el orden constitucional español fue resuelta mediante la fórmula consagrada en el art.1º CE, en el cual se confirma una función refundadora al hacerse una síntesis de las dos, así "la reducción constitucional de la antinomia soberanía nacional ≠ soberanía popular, convirtiéndola en síntesis, es significativa porque confirma también la síntesis entre el reformismo y el rupturismo dentro del precepto que realiza la refundación del Estado ... así, pues, la Constitución es fruto del consenso y manifiesta en numerosos de sus artículos, tal consenso: el esfuerzo de reunir las dos Españas dentro de una ordenación normativa e institucional. De otro lado, el apartado 2º. 'tiene la trascendencia de dejar al margen de toda duda que la soberanía es unitaria y corresponde a la Nación española'. La soberanía corresponde originariamente, según la Constitución, a la Nación española y no a los pueblos que la componen... Por consiguiente, se niega la identificación entre autonomía y soberanía, y por supuesto, el derecho a la autodeterminación y secesión." LUCAS VERDÚ, P.: "Artículo 1º: Estado social y democrático de derecho", en ALZAGA VILLAMIL, O.(Dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid: Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, T. I., pp. 130. Vid. BALAGUER CALLEJÓN, F.: "Soberanía popular ...", cit.

<sup>387</sup> Para entender mejor la dialéctica histórica entre "Soberanía nacional" y "Soberanía popular" deben consultarse los textos clásicos de SIEYES, E.J.: *¿Qué es el tercer Estado?*, Madrid: CEC, 1988, pp.101-120; CONSTANT, B.: *Estudios políticos*, Madrid: CEC, 1989, pp. 7-20; y ROUSSEAU, J.J.: *El contrato social o principios de derecho político*, Madrid: Tecnos, 1988, pp. 25-108.

luego, ya que estipuló seguidamente: "*El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes...*".

Con tal disposición se pervirtió o desvirtuó inmediatamente el principio político presentado, que correspondería al ejercicio pleno de una democracia popular o directa, al permitir la posibilidad que siga siendo la democracia representativa -propia de la soberanía en la Nación-, la que regente y medie la participación política de la ciudadanía. La citada norma constitucional en su última proposición reafirma el cuestionado principio de la soberanía en la nación, al terminar prescribiendo que la forma de participar se hará "*en los términos que la constitución establece*", pues la participación del pueblo se sigue desarrollando a través de los cauces de la democracia representativa<sup>388</sup>.

Lo anterior nos remite a estudiar el desarrollo constitucional y legal de este imperativo político. Así, el Art. 3º, ya citado, señala genéricamente dos formas de participación por parte del pueblo<sup>389</sup>, directa e indirectamente, lo que se podría denominar como lo hizo el Magistrado de la Corte Constitucional, Alejandro Martínez

---

<sup>388</sup> De forma similar ocurre en todos los ordenamientos Iberoamericanos, a pesar de los intentos de desarrollar audaces mecanismos de participación de la democracia directa como la revocatoria del mandato, entre otros.

<sup>389</sup> Balaguer nos recuerda que el pueblo constituye un factor de legitimación democrática configurado en la Carta Política, por ello en la Constitución Española (art.1.2), aparece con una doble condición: como titular de la soberanía y como fuente de legitimidad de los poderes del Estado, dentro del mismo marco de dicho Estatuto. Vid. BALAGUER CALLEJÓN, F.: "Soberanía popular y democracia en la Constitución española de 1998", en *Revista de derecho político*, Nº. 27-28, 1998 p. 110.

Caballero, como la existencia de una democracia integral<sup>390</sup>, -al permitir las dos formas de participación- pero el problema no es de denominación, ya que política y jurídicamente la Carta Suprema permite dos posibilidades de ejercicio democrático, -aunque publicitaria e institucionalmente se predique uno, el de la soberanía en el pueblo-, y aquí entra a jugar el efecto simbólico de las formas jurídicas en la sociedad-; la cuestión es entonces ¿Qué práctica política en últimas se reafirma?. Y veremos que prevalece la segunda, la tradicional, esto es, la ejercitación de una democracia representativa, correspondiente con la radicación de la soberanía en la nación, como se ha señalado anteriormente.

### 3.2.2.1 TIPOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN

Antes de abordar el desarrollo constitucional y legal de la participación, detengámonos un poco en la conceptualización de lo que entendemos por participación. La participación la podemos concebir ante todo como una actitud individual, volitiva, de tomar posición en un espacio donde se interactúa, en el que quien participa busca incorporar sus intereses o visiones, para determinar cierto tipo de relación con los demás. Por ello, la participación es una

---

<sup>390</sup>Corte Constitucional Sentencia, C-011, de Enero 21 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

posibilidad real de incidir en un espacio societal, que puede producirse también como un acto colectivo<sup>391</sup>.

Vargas describe a la participación como "*La acción colectiva de interacción social a través de la cual un actor social busca incidir en el proceso vivido por una actividad pública- es decir su gestación, discusión, formulación de respuestas, ejecución de la misma, control del proceso- intentando transformarlo para que ésta responda a sus intereses colectivos*"<sup>392</sup>. Para materializar la participación se requiere de un ámbito político- jurídico concreto que la torne realidad, su espacio natural es la democracia -y en esto no hay discusión en ningún sistema político-, pero este principio ha empezado a desdibujarse al perder su esencia política, la de ser "*un límite sin límite*", según de Sousa Santos<sup>393</sup>, pues es el tipo de democracia -directa, representativa o integral- la que determina el alcance de la participación, ya que sus posibilidades de uso son muchas, lo que ha dado como resultado en la práctica, que surja toda

---

<sup>391</sup> Ello porque los ciudadanos de la sociedad democrática, en última instancia, son responsables de los gobernantes que tengan, de su política o la forma de gobierno al elegirlos o sustentarlos tanto con su actuar individual como individual. POPPER, K.: "Libertad y responsabilidad intelectual", en *La responsabilidad de vivir. Escritos sobre política, historia y conocimiento*, Atalaya, Barcelona, 1991, pp.203 y ss.

<sup>392</sup> VARGAS VELÁSQUEZ, A.: *Participación Social y Democracia. El papel de la Personería*, Santafé de Bogotá: Procuraduría General de la Nación, 1994. p. 28.

<sup>393</sup> VARGAS VELÁSQUEZ, A.: *Participación social, Planeación y Desarrollo Regional*, Santafé de Bogotá: Universidad. Nacional, 1994, p.26.

una tipología de formas de participación, como nos la presenta Múnera.<sup>394</sup>

Múnera concibe la participación, más que un valor, como una situación en conflicto, que concreta un ámbito inter-relacional donde confluyen diferentes valores, un espacio donde circulan los ciudadanos entre la sociedad civil y el estado, un instrumento de articulación de los individuos o grupos sociales a la esfera política, por ello la presenta como un teatro abierto a múltiples posibilidades de actuación, y señala como formas de participación las siguientes: la subordinada, la delegatoria, la consensual, la sustitutiva y la emancipadora. Veamos sintéticamente como concibe cada una:

*a. La participación subordinada;* la define como aquella en la cual la articulación de la sociedad civil en la esfera de lo público es controlada y tutelada por las instituciones estatales, entonces se le invita a participar, debatiendo y probando políticas que de antemano ya han sido decididas, pero que requieren legitimarse mediante prácticas y procedimientos que suscitan una apariencia de libertad al convocarse la participación social. Esta forma conlleva a estatizar la sociedad civil.

*b. La participación delegatoria;* la concibe como aquella mediante la cual el Estado delega sus responsabilidades en la sociedad civil,

---

<sup>394</sup>MUNERA RUÍZ, L.: Especialización en Instituciones Jurídico-Políticas y Derecho Público, Universidad Nacional-UIS, Bucaramanga, 1993-1994 (conferencias).



presentándose en consecuencia una delegación y privatización de las funciones públicas -responsabilidades-, pero no necesariamente de los recursos. Este tipo de participación conlleva a desestabilizar las relaciones sociales pero en función del mercado, y ha resultado en la realidad actual, que la sociedad civil administre directamente las crisis socio-económicas presentes.

*c. La participación consensual;* la describe como aquella que surge del reconocimiento que hace el Estado de las diferentes fuerzas políticas y sociales, con capacidad de presión sobre sus decisiones, entonces ve en la concertación el cambio para la resolución de los conflictos, buscando la elaboración de consensos con los diferentes actores políticos, entre la sociedad civil y el Estado.

*d. La participación sustitutiva;* la caracteriza como aquella que pretende desestatizar a la sociedad, pero por el camino del antiestatismo radical, es decir, partiendo de un presupuesto fáctico como es el de una confrontación directa de unos actores políticos con el estado. Este tipo de participación busca sustituir el Estado por otro, al considerar el existente como un aparato represivo al servicio de una clase dominante; y,

*e. La participación emancipadora;* la conceptualiza como aquella en la cual la sociedad civil asume los instrumentos y recursos, incluido el Estado, con el fin de satisfacer las necesidades colectivas; entonces, en ella, es la sociedad la que llega al Estado filtrándolo, asumiendo el control de los espacios sociales

institucionales y no institucionales, lo cual implica un complejo proceso de resocialización de la misma sociedad civil y del propio Estado. Este tipo de participación busca hacer de lo político una real práctica ciudadana.

### 3.2.2.2 LA PARTICIPACIÓN COMO FUENTE DE LEGITIMIDAD

La constitución Política de Colombia de 1991, tiene en la participación su mayor fuente de legitimación, y se puede decir que, utilizando una terminología eclesiástica, la consagra como un valor absoluto y una categoría política que redefine la relación estado-sociedad civil, promoviendo y estatuyendo que el protagonismo de esta -la sociedad civil- ha de ser una de las características de un Estado que se identifica como democrático y social de derecho (Art.1º.C.P). Aunque se podría pensar que la participación ciudadana es por esencia connatural con la democracia, pero la historia ha demostrado lo contrario. Ahora bien, lo que nos interesa es evaluar el desarrollo de este innovador principio, guía y esperanza política de la sociedad colombiana, pero desde ya podemos afirmar que el futuro y desarrollo de la participación quedó recortado, valga decir, delimitado su alcance político y jurídico, desde la misma norma constitucional de 1991.

Como se dejó indicado, la participación es la mayor fuente de legitimación del Estado colombiano, ya que la permite y la señala como el fundamento de su poder, pues ella establece el vínculo entre los ciudadanos y el Estado. Incluida en el preámbulo como una categoría política, la que es señalada y reiterada desde el primer artículo de la constitución en adelante<sup>395</sup>. Pero volvamos al Art. 3o., de nuestra Carta Política el cual nos interesa. Este, pese a que no la nombra hace de la participación directa e indirecta del pueblo -ciudadanía en general-, el elemento fundamental de la soberanía. Veamos ahora cómo esta norma se desarrolla en el Art. 103 de la C. P., para seguir cuestionando el postulado de la soberanía popular, este artículo establece los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía -señalándolos: el voto, el plebiscito... -, y en su segundo inciso prescribe "*la Ley los reglamentará*". Así, entonces, el constituyente dejó en manos de una institución de estirpe netamente representativa -el legislativo-, la facultad de regular la participación ciudadana, al tenor de lo que disponga el Congreso mediante leyes estatutarias que son de su exclusiva competencia, tal como lo prescribe el Art. 152 de la Norma Fundamental.

---

<sup>395</sup>Art. 1o. "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".

Así las cosas, la llamada y publicitada soberanía popular resultó supeditada constitucionalmente a la inveterada y deslegitimada práctica política representativa, y, en efecto, los resultados se están viendo, la clase política institucionalizada así lo está desarrollando. Por ello, y de acuerdo a la tipología de la participación ya presentada, ésta en nuestro sistema político oscila entre la aprobación de consensos, la aprobación de decisiones y la asunción de funciones del Estado por parte de la sociedad civil, lo que nos da formas de participación consensual, delegatoria y subordinada, dejando muy poco espacio para el inicio de una práctica de participación emancipadora.

A pesar de lo expuesto, la Constitución de 1991 involucró dentro de sus formulaciones la posibilidad significativa de empezar a redefinir democráticamente la cultura política en nuestro país, toda vez que, desde la misma Asamblea Constituyente, se creó un importante espacio de reconciliación nacional, pues fueron elegidos como miembros de ésta representantes de grupos étnicos, minorías religiosas, excombatientes guerrilleros de distintas izquierdas, al igual que personalidades democráticas y representantes de los dos partidos tradicionales; así mismo fue proclamada para establecer el respeto a la diversidad cultural y a la igualdad de todas las culturas que conviven en el territorio colombiano, le resta espacio a las tradicionales actitudes de intolerancia fundadas en las visiones

homogenizantes de nuestra sociedad, y contribuye al reconocimiento contemporáneo de nuestra pluralidad constitutiva.

### 3.2.2.3 LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

Las formas de participación fueron, a su vez, desarrolladas por el legislador con la expedición de las siguientes leyes: 130 de 1994 o Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, 131 de 1994 o Reglamentario del voto programático y 134 del mismo año, *"por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana"*; pretendiendo con ellas ampliar el ámbito de decisión, cogestión, control y fiscalización de las personas y grupos sociales en la cosa pública. Además, de constituirse en desarrollo del principio democrático consagrado en el Art. 2o., de la Carta y de los derechos políticos de que trata el Art. 40 del mismo texto.<sup>396</sup>

---

<sup>396</sup> -Art. 2o.: "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecta y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación: defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

-Art.40: " Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control de poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos , consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

Veamos ahora la especificidad legal y conceptual de las formas de participación, de acuerdo con los estatutos referenciados.

El Art. 1o., de la Ley 134 de 1994 precisa el objeto de la misma al decir:

*"La presente Ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley."*, para continuar en los artículos siguientes el desarrollo de tales mecanismos de participación ciudadana.

El título IV de la Constitución *"de la participación democrática y de los partidos políticos"*-, se encuentra dividido en tres capítulos que en su orden determinan las normas básicas sobre las formas de participación democrática, la organización y funcionamiento de los movimientos y partidos políticos y, por último, las que garantizan el ejercicio de la oposición política.

---

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales deba aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los casos decisorios de la administración pública".

Como desarrollo de los principios de la soberanía popular y de la democracia participativa el Art. 103, C.P., expresa las formas de participación de los ciudadanos en ejercicio de su soberanía:

*"El voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezca."*

a. La iniciativa legislativa. Por su parte el Art. 2o., ibidem, consagra:

*"La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanzas ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdos ante los Consejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente."*

La iniciativa legislativa no es otra cosa que la legitimación constitucional a la ciudadanía, sociedad civil, para presentar directamente ante el Congreso Nacional o ante las Corporaciones

Públicas de los diferentes niveles territoriales, proyectos normativos de reforma constitucional o solicitud de referendo de acuerdo con los requerimientos que hace el art. 155 de la Constitución Nacional y 10 a 15 de la citada Ley, esto es, ser presentado por un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral, mediante el diligenciamiento de un formulario elaborado por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, de conformidad con las instrucciones que imparta el Consejo Nacional Electoral; así mismo, con el cumplimiento de requisitos exigidos por el Art. 12 del mismo Estatuto.<sup>397</sup>

Luego vendrá el trámite de lo solicitado además de buscarse apoyo ciudadano, el que se realizará mediante un formulario diferente a

---

<sup>397</sup> Art.12: "Al momento de la inscripción de una iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de un referendo el vocero de comité de promotores deberá presentar el formulario que le entregó la Registraduría del Estado Civil correspondiente, diligenciado con la siguiente información:

- a) El nombre completo y el número del documento de identificación de los miembros del comité de promotores y de su vocero, previamente inscritos ante la registraduría correspondiente;
- b) La exposición de motivos de la iniciativa legislativa y normativa o de la solicitud de referendo que promueve y el resumen del contenido de la misma;
- c) En el caso de la iniciativa popular legislativa y normativa ante una corporación pública, o de la solicitud de un referendo aprobatorio, el título que describa la esencia de su contenido, y el proyecto de articulado;
- d) En el caso de iniciativas legislativas y normativas de las solicitudes de referendo presentados en el marco de una entidad territorial, un espacio en el que se indique el lugar y la dirección de la residencia de quienes respaldan su inscripción;
- e) El nombre de las organizaciones que respaldan la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud del referendo con la prueba de su existencia y copia del acta de la asamblea, congreso o convención en que fue adoptada la decisión, o, en su defecto, la lista con el nombre, la firma y el número del documento de identificación de las personas que respaldan estos procesos;
- f) En el caso de solicitud de referendo derogatorio, el texto de la norma que se pretende derogar, el número que lo identifica y la fecha de su expedición;
- g) Cuando la iniciativa legislativa sea promovida por concejales o diputados, el municipio o departamento respectivo."



aquel con el cual se efectuó la inscripción de la iniciativa, conteniendo, cuando menos, la siguiente información:

*"a) El número de la Registraduría del Estado Civil le asignó a la iniciativa legislativa y normativa o a la solicitud de referendo;*

*b) La información requerida en el formulario presentado para la inscripción de la iniciativa legislativa y normativa o la solicitud de referendo, de conformidad con los Arts. 11 y 12 de la presente Ley;*

*c) El resumen del contenido de la propuesta y la invitación a los eventuales firmantes al leerlo antes de apoyarlo.*

*El texto de la iniciativa legislativa y normativa de la solicitud de referendo y su resumen, no podrán contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial.*

*En el caso de las firmas que se recolectan por correo, según lo previsto en el Art. 19 de esta Ley, el documento en que se firme deberá contener la información exigida en el presente artículo.*

*Los promotores deberán anexar además el texto complemento del articulado correspondiente y las razones que lo hacen conveniente para que el ciudadano que desee conocer el proyecto completo tenga la posibilidad de hacerlo. Si se trata de una solicitud de referendo derogatorio, se anexará el texto de la norma en cuestión."*

Una vez recibidos los formularios, dentro de un término no inferior a seis meses, y verificado el número de apoyos requeridos, la iniciativa legislativa seguirá el trámite regular en la respectiva corporación, de lo contrario será archivada. Sin entrar en más detalle sobre el anterior procedimiento, resulta tortuoso y desalentador ejecutarlo, además lo relacionado con asuntos referentes a la *"preservación y restablecimiento del orden público"* se encuentran vedados a este tipo de iniciativas, por expresa prohibición legal (art. 29, ejúsdem)

*b. El referendo.* La ley en estudio, en su art. 3o., define al referendo como "la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente", se trata pues de un mecanismo a través del cual se apela al pueblo para que vote o refrende determinada opción normativa, pudiendo "ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local".

Para su convocatoria se requiere un número de ciudadanos no menor al 10% del censo electoral según fuere el ámbito espacial en el cual se pretenda aplicar, pudiendo ser referendo para reformar la Constitución.<sup>398</sup> Ahora bien, en cuanto a la materia que puede ser objeto del mismo, se encuentran limitados de la misma forma que la iniciativa popular legislativa, conforme lo prescribe el art. 29<sup>399</sup> del

---

<sup>398</sup> Art. 33: "A iniciativa del gobierno o de un grupo de ciudadanos no menor al 5% del censo electoral, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente. La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral."

<sup>399</sup> Art.29: "Sólo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación. No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas ante el Congreso, las asambleas, los consejos o las juntas administradoras locales sobre las siguientes materias:

1. Las que sean de iniciativa exclusiva del gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes, según lo establecido en los artículos 154, 300, 313, 315, 322 y 336 de la Constitución Política.
2. Presupuestales, fiscales o tributarias.
3. Relaciones internacionales.
4. Concesión de amnistías o indultos.
5. Preservación y restablecimiento del orden público."

Estatuto legal en mención, quedando, como se vio, por fuera de los asuntos de orden público, y al igual que otros importarían directamente, por su naturaleza, a la sociedad civil.

*c. La consulta popular.* Se concibe fundamentalmente como un sondeo de opinión sobre una determinada política, una opción normativa o en fin, sobre asuntos de interés general. A diferencia del referendo se aplica para decidir cuestiones de carácter general, mientras que éste se convoca para someter un acto legislativo (reformativo de la Constitución), una ley, una ordenanza, o un acuerdo, en todo o en parte, a la decisión del pueblo.

La Carta Suprema, en su art. 104, se refiere directamente a este mecanismo diciendo *"El presidente de la República con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del senado de la república, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección"*. Por su parte, la Ley Estatutaria que la regula, además de transcribir parcialmente la anterior norma en el Art. 50, le agrega la prohibición de consultar *"temas que impliquen modificación a la Constitución Política"*.

En relación con las consultas populares a nivel de los diferentes entes territoriales, el art. 51 del mismo Estatuto legal, despejó la

duda planteada en el art. 105 de la Constitución Nacional, que disponía para su realización del *"previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine..."*, norma que al no existir impedía a las administraciones territoriales recurrir a dicho instrumento en búsqueda de la plena legitimación política en la toma de ciertas decisiones, pues el precitado artículo estableció que estas pueden llevarse a cabo *"sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine..."*.

Cabe resaltar que la decisión del pueblo en la consulta será obligatoria, y así se entenderá *"cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad mas uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral"* (art.55, ibidem). Pero, resulta criticable y desalentador, para su convocatoria, tener que llevar el concepto favorable y previo que ha de solicitar el Presidente, Gobernador o Alcalde al Senado, Asamblea o Concejo, respectivamente, lo cual le resta maniobrabilidad e independencia a las iniciativas de la administración, contradiciendo, a su vez, el sentido democrático participativo de dicho mecanismo, y reafirmando el régimen

representativo que, como se sabe, es celoso en trasladar a la sociedad civil la toma de decisiones.

*d. El plebiscito.* Entendido como la convocatoria que se efectúa en forma directa al pueblo para que de manera autónoma defina su destino al nivel nacional; en ese orden, no se trata de la refrendación de una política adoptada, sino de la concreción de una política a seguir. Constituye, al igual que la consulta popular, un desarrollo del art. 104 de la Constitución Política, y se diferencia de ella en que sólo puede versar sobre *"las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso; excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes"* (art. 77, ibidem).

Al igual que la consulta popular se ve desdibujado al tener, para su convocatoria, que contar con el respaldo de las dos cámaras del Congreso. Lo que resulta un contrasentido de la Ley estatutaria en estudio, pues de un lado el citado art. 77 dice que puede versar sobre asuntos de competencia exclusiva del ejecutivo, esto es, aquellas decisiones que no requieren aprobación del Congreso; y, de otro lado, el art. 78 de la misma norma exige para su realización el concepto obligatorio del legislativo, lo que se traduce en una clara intromisión de la rama legislativa en asuntos del ejecutivo y, lo que es peor, un obstáculo más para hacer efectiva la participación

popular en la toma de decisiones, dentro de un régimen político que asevera la soberanía en el pueblo.

*e. El cabildo abierto.* Constituye una garantía constitucional para el tratamiento público, en las corporaciones deliberantes, de asuntos señalados por la sociedad civil. Para convocarlo la Norma Estatutaria, exige en su art. 82, "*un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento*", peticionándolo ante la secretaría de la respectiva corporación mediante solicitud motivada.

El cabildo abierto permite un espacio de interlocución ciudadana en las sesiones que se programan para debatir los temas que lo motivaron, pero no constituyen realmente un foro de discusión de la sociedad civil, sino más bien un canal de articulación de ésta por medio de voceros, previamente inscritos "*a más tardar tres (3) días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su futura intervención*" (art. 86 Inc. 2o. Ejúdem), en ámbitos políticos restringidos por razón de su configuración representativa (Concejos municipales).

*f. La revocatoria del mandato y voto programático.* Estos mecanismos serían consecuencia directa de los postulados de la soberanía en el pueblo, los cuales en nuestro régimen político se

presentan como desarrollo de una democracia participativa; los que, frente a las anteriores formas participativas de sesgado corte representativo, constituyen las formas instrumentales más cercanas a una verdadera práctica de democracia popular o directa. Para ello, todos los aspirantes a alcaldes y gobernadores deben inscribir su programa de gobierno ante las autoridades electorales, el cual debe darse a conocer a la opinión pública para efectos de seguir su cumplimiento.

Tanto la Ley 131 de 1994, sobre voto programático<sup>400</sup>, al igual que la 134 del mismo año, en estudio, definen la revocatoria del mandato<sup>401</sup>, como un mecanismo de participación y un derecho político potestativo del pueblo para despojar del cargo a quienes se escogieron como sus representantes.

De tal manera se supone que, con el voto programático, el elector le impone al elegido por mandato un programa, el que se torna imperativo y a consecuencia de lo cual se convierte en revocable<sup>402</sup>.

---

<sup>400</sup> Art. 2o. En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta ley.

<sup>401</sup> Art. 6o. Revocatoria del mandato. La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde".

<sup>402</sup> El ejercicio de la autonomía de los gobernantes en la política democrática se encuentra modulado por la normatividad vigente y por una serie de deberes que asumen discursivamente frente a los gobernados y ante el resto de instituciones democráticas, existiendo, por tanto una obligación política, que enerva las cuestiones de la obediencia al derecho y la legitimación del gobierno que crea ese derecho, no sólo en sus aspectos organizativos, sino también "la naturaleza de los vínculos que unen a los ciudadanos con sus respectivos gobiernos". PELAYO

Por ello, de la concordancia de los artículos 103 y 259<sup>403</sup> de la Constitución, se deduce que el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular.

Los motivos del por qué se revoca el mandato, de acuerdo con el art. 8o., y 65 de las leyes estatutarias 131 y 134, respectivamente, se han de consignar en el formulario de solicitud de convocatoria al pronunciamiento popular para la revocatoria ante la Registraduría Nacional. Petición que solo puede hacerse después de haber transcurrido un año de gobierno del respectivo mandatario, si la ciudadanía, mediante memorial suscrito por un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos, considera que existe insatisfacción general con la gestión administrativa que viene realizando o por detectar incumplimiento en el programa del gobierno.

El artículo 11 de la Ley Estatutaria 131, dispone que solo para efectos del voto programático procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, en el evento en que la decisión popular correspondiente sea adoptada por un número no inferior al

---

GOZÁLEZ-TORRE, A.: *Consentimiento, democracia y obligación política*, Colex, Madrid, 1994, p.125

<sup>403</sup>En el artículo 103 se enuncian los mecanismos de participación ciudadana en ejercicio de su soberanía, entre ellos contempla la revocatoria del mandato y, por su parte, el Art. 259 establece: "quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático".



60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre y cuando el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada en los comicios en que se eligió al mandatario y por los ciudadanos que lo hicieron en ella. Por consiguiente, se necesita una votación total mínima del 60% de aquella con la cual se produjo la elección y, únicamente, si se alcanza tal porcentaje, se tendrá en cuenta la votación favorable o adversa a la revocatoria, la cual ocurrirá si el número de votos a favor es igual o mayor al 60%.

Conocidos los resultados, el Presidente de la República o el Gobernador del correspondiente departamento, según se trate de un gobernador o de un alcalde, procederá a remover al respectivo funcionario, y nombrará, a su vez, un encargado del mismo grupo, movimiento o partido político del mandatario revocado, el que propenderá por el cumplimiento, en lo que fuere pertinente, del programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo período.

Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que el Registrador certifique los resultados de la votación. Al efectuarse la elección popular, cualquiera que sea la fecha en que ello ocurra, el período constitucional del nuevo mandatario comenzará a contarse a partir de la fecha de su posesión,

y este período deberá ser igual al de aquel cuyo mandato fue revocado, esto es, de tres años. Ello es entendible, pues difícilmente sería viable que el recién elegido pudiera evacuar su programa de gobierno, por el cual fue escogido, durante el lapso de tiempo restante del funcionario destituido.

Esta figura, como se dijo, pese a ser la más representativa y más cercana al ejercicio de la soberanía popular, no ha podido ser "*estrenada*" en ninguno de los municipios o departamentos colombianos, pues el trámite de la misma resulta engorroso debido a los requisitos exigidos por las leyes estatutarias descritas, como son la reunión del número de firmas ciudadanas para solicitar la convocatoria, lo cual presupone un movimiento político previo que lo promueva, a su vez, en el evento en que se efectuara la respectiva votación no resultaría fácil alcanzar el porcentaje mínimo requerido, de un lado por que sólo podrían sufragar aquellos ciudadanos que participaron en la votación inicial y, de otro lado, difícilmente el sector, movimiento o grupo político al cual pertenece el mandatario que se pretende remover, apoyaría su remoción.

Por otra parte, dicha figura se encuentra deslegitimada desde la misma Carta Política, ya que esta no contempló su procedencia frente al ejecutivo nacional, lo cual hubiera modificado, seguramente, la práctica democrática a ese nivel, pues a las políticas

nacionales han de articularse las regionales y es precisamente en aquellas donde se presenta el mayor grado de incumplimiento, quedando o estando, por consiguiente, inerte la sociedad civil para poder exigirle al ejecutivo nacional la satisfacción del programa de gobierno presentado.

g. Las veedurías ciudadanas. El art. 100 de la Ley Estatutaria de mecanismos para la participación ciudadana establece:

*"Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos. La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que de forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el Art. 270 de la Constitución Política".*<sup>404</sup>

Como puede observarse, nuevamente esta norma remite para su ejercicio a la expedición de otra ley que reglamente lo permitido por ella.

Lo anterior refleja la consuetudinaria práctica o desarrollo legislativo de aplazamiento e indefinición de la participación real de la sociedad civil en la gestión administrativa, pues no se concibe cómo una Ley Estatutaria que desarrolla un postulado

---

<sup>404</sup> Art. 270 : "La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados".

constitucional, requiera de otro texto legal para concretarlo. Con ello se estaría demostrando, quizás, el temor del legislador por un posible desbordamiento del poder civil en la estructura estatal contrario a los intereses de la tradicional política clientelar institucional.

#### 3.2.2.4 LA REALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN

Los mecanismos de participación reglamentados, como pudo observarse, contienen requisitos demasiado exigentes para estimular e impulsar la participación política, y, por ende, el ejercicio de la oposición, por cuanto establecieron controles y límites que la dificultan. Lo cual, no obstante lo anterior, constituye un avance para la intervención ciudadana en la esfera del poder político y, en ciertos asuntos de interés general, a pesar que materias como la participación en la gestión administrativa y las veedurías ciudadanas fueron exiguamente tratadas o se aplazaron para futuros desarrollos legislativos.

De otro lado, es necesario hacer hincapié en que sus alcances y las posibilidades de su aplicación, radica básicamente en la forma como dichos mecanismos sean asumidos por la sociedad civil y ello, a su vez, podrá ser viable en la medida en que el Estado asuma con firme

decisión y responsabilidad la tarea de divulgar la utilización de tales instrumentos y escenarios, trascendiendo, por tanto, la simple eficacia simbólica de los mismos. Además, porque en nuestro país persiste un endeble tejido organizativo social, el cual facilita que las iniciativas ciudadanas sean cooptadas o filtradas por los partidos tradicionales y tratadas en forma residual por parte de la respectiva administración, dejando muy poco espacio para la oposición.

Además de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana se requiere el fortalecimiento de medios alternativos de legitimación política que permitan el ejercicio de la oposición política, superándose la política de la mera participación electoral, lo que hasta ahora ha sido lo preponderante en nuestro medio. Así como también, la necesidad de facilitar el pronunciamiento de la sociedad civil frente a asuntos estratégicos, tales como el manejo del orden público, la tributación y las relaciones internacionales.

Vargas, frente a la reglamentación de los mecanismos de participación, señala como común denominador la subordinación de la democracia participativa a la democracia representativa, porque:

*"en primer lugar, la capacidad de iniciativa, ya sea popular o gubernamental, se define, sin excepción, en el ejercicio del voto. En segundo término, el criterio que define la viabilidad de las diferentes expresiones de iniciativa popular es la satisfacción de cuotas variables del censo electoral vigente, según el ente territorial de que se trate. Por último, el carácter decisorio de estas*

*iniciativas está indisolublemente ligado a las corporaciones públicas. En otras palabras, los límites y el alcance de la participación ciudadana, en tanto ejercicio de poder que disputa el espacio de la política, están definidos por las instancias y las prácticas asociadas con la representación.*"<sup>405</sup>

La participación promovida por la institucionalidad jurídica presente, en términos generales, mantiene, sin embargo, la característica de ser controlada, restringida y tutelada, porque prácticamente busca que los actores populares se pronuncien sobre sus demandas exclusivamente por medio de los esquemas que el Constituyente ha determinado, caracterizados ya sea por contener formas tradicionales de mediación partidista o por mecanismos tecnocráticos. Dejando por fuera o, lo que es peor, criminalizando la protesta social, la cual sí ha sido un verdadero espacio legítimo de participación ciudadana y una de las expresiones del conflicto, connatural como lo es, a toda sociedad democrática.

Se requiere, entonces, proyectos que, avalados y originados en nuevos e indeclinables espacios de participación ciudadana, creen organizaciones civiles articuladas entre sí y concebidas como canales que desborden el ámbito de la representación y lleguen al de la decisión política, es decir, como auténticos actores sociales con capacidad de interlocución frente al Estado, configurándose en consecuencia, una verdadera sociedad civil deliberante.

---

<sup>405</sup> VARGAS, *Participación social...*, cit., p.48.

La normatividad implementada, como desarrollo del postulado político de la participación conforme a la CP./91, mantiene en términos generales una línea de participación subordinada, porque determina e incorpora la participación ciudadana para que avale las decisiones gubernamentales, mediante finos despliegues publicitarios que hacen generar el efecto simbólico de la ley<sup>406</sup>, ya que este le produce mejores resultados, por aquello que hace creer que se hace -ser partícipe-, y no por lo que realmente hace o permite hacer. Lo cual, en últimas, produce la estatización de la sociedad civil.

### 3.2.3 LA ORGANIZACIÓN PARTICIPATIVA: FORMALIZACIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN POLÍTICA

Los partidos tradicionales en Colombia –liberal y conservador– fueron el resultado de la asimilación doctrinal que alimentó a la independencia y producto de las facciones que crearon este proceso. Simón Bolívar nunca llegó a conocerlos, y ya para mediados del siglo XIX estaban plenamente identificados doctrinariamente. Luego sufrieron un proceso de “asimilación” mutua a tal punto que sus divergencias no son de naturaleza ideológica, sino programática.

---

<sup>406</sup> Resulta interesante observar cómo opera la acción simbólica en el medio social. Vid. GEERTZ, C.: *La interpretación de la cultura*, Gedisa, Barcelona, 1987.

Comparten, eso sí, muchas características en cuanto a su proceder electoral, en su organización elitista, en su carácter patrimonialista y, desde luego, el control de la política colombiana. Díaz<sup>407</sup> los caracteriza claramente al tildarlos de clientelistas<sup>408</sup>, poco democráticos y apolíticos, mientras que Rangel<sup>409</sup> agrega el de patrimonializados por:

-La limitada representación. Conforman “empresas clientelares”, pues los notables que los dirigen tienen como función garantizar un proceso electoral que les permita acceder al más amplio espacio burocrático. El nivel de representación por tanto está falseado, ya que no representan el sentir social sino los intereses y adhesiones personales, agrupados en torno a un respectivo ‘cacique’. Los partidos tradicionales colombianos –liberal y conservador-, en lugar de haber representado los intereses de los diferentes sectores sociales del país, lo han sido de las elites regionales y locales, de sus

---

<sup>407</sup> DIAZ ARENAS, P.A.: *La Constitución Política Colombiana (1991). Proceso, Estructuras y Contexto*, Santafé de Bogotá: Temis, 1993, p.423.

<sup>408</sup> En Colombia el clientelismo no es un simple factor de la lógica política, su acción corrosiva deviene del papel fundamental que realiza como articulador del sistema político. “El clientelismo forma parte de la historia colombiana. La débil presencia del Estado y la consecuente ineficiencia de las instituciones en que se han apoyado los regímenes políticos han influido en la permanencia de este tipo de relaciones en la política. Sin embargo, solamente hasta hace un par de décadas, como consecuencia de las características del régimen del Frente Nacional, el clientelismo se convirtió en una relación fundamental para el funcionamiento del sistema político. Las causas principales fueron la incapacidad del Estado para dirimir los conflictos en la sociedad de acuerdo con las normas establecidas para tal fin, la continuación del monopolio bipartidista en la administración del Estado una vez disminuida su presencia en la sociedad y la urgencia del mismo bipartidismo por encontrar un mecanismo de articulación con el Estado que reemplazara la apocada autoridad de sus ‘jefes naturales’. LEAL BUITRAGO, F., y DÁVILA, A.: *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá: Tercer Mundo, 1991, p.353.

<sup>409</sup> RANGEL, A.: “Partidos, sistema electoral y constituyente”, en *Rev. Foro*, No. 14, abr/91, Bogotá, p.17.



proyectos ideológicos en los distintos periodos de la historia nacional.

-La poca democracia en su proceder interno, ya que sus estructuras rígidas ofrecen poco espacio para la participación activa de sus adherentes, tanto en la selección de sus candidatos como en la elaboración de sus programas, observándose cada vez más el nepotismo y la falta de organicidad en su proceder.

- Los tradicionales partidos políticos colombianos, aparte de actuar de manera ambivalente en cuanto a discursos y prácticas electorales, reproducidas y mantenidas gracias al clientelismo, se encuentran altamente fragmentados en nichos regionales y locales. Empero lo anterior, no significa o impide la existencia y preponderancia del bipartidismo, el cual se mantiene gracias al recurrente proceso de articulación formal de sus cabecillas, aunque en la práctica sea cada uno un conjunto de subculturas políticas que compiten electoralmente bajo una misma marca política; de tal forma y en esa medida nunca podrán constituirse en gestores de proyectos alternativos, que dieran origen a la existencia de una oposición política real.

Los debates en torno al proceso de paz y frente al proceso constituyente que dio origen a la Carta de 1991, develaron dos posturas sobre el sistema de partidos que el país requería. Unos consideraban que el tradicional bipartidismo debía ser conservado

ya que había sido soporte de nuestra relativa estabilidad institucional, otros, por el contrario, consideraban que era una de las causas de nuestros problemas y, por tanto, debía ser superado. La posición adoptada en la Constituyente fue esta última, por ello desde el mismo proceso de gestación de la Carta del 91 y su posterior desarrollo legal, se encaminaron a promover el tránsito hacia el multipartidismo. Fue así como surgieron y se incorporaron múltiples movimientos de variada índole (políticos, étnicos, religiosos...) al sistema político-electoral.

Dicha apertura política produjo una gama de movimientos, conllevando una grave fragmentación de las organizaciones sociales, pero el hecho más preocupante, como señala Pizarro<sup>410</sup>, es que a lo anterior se agrega, además, otra en el plano político-partidista de similares efectos, la cual se manifiesta en una aguda atomización, tanto de los dos partidos tradicionales como de las minorías políticas, en múltiples movimientos de naturaleza política como étnica, religiosa o regional. Por ello se ha llegado a afirmar que existen miles de micropartidos que, como proyectos individuales, compiten por la representación política, lo cual ha impedido, de un lado, la recomposición de los partidos tradicionales, y, de otro, la consolidación de partidos fuertes y serios, capaces de

---

<sup>410</sup> PIZARRO LEÓN-GÓMEZ, E.: "¿Hacia un sistema multipartidistas?. Las terceras fuerzas en Colombia hoy", en *Rev. Análisis Político*, No.31, may-ago/97, Santafé de Bogotá: IEPRI-UN, p.83.

generar una dinámica política favorable para la existencia de gobiernos democráticos estables, eficaces y legítimos<sup>411</sup>.

La inexistencia de una verdadera tradición en el ejercicio de una oposición democrática en Colombia, se debe, como se ha venido reseñando, tanto a razones históricas –periodos de larga hegemonía unipartidista liberal o conservadora-<sup>412</sup>, como también producto del Frente Nacional y de su ulterior convivencia burocrática bipartidista. Dicha carencia coadyuvó, de un lado, a que aquellos se constituyeran y consolidaran como ‘partidos-Estado’, es decir, articulados solo para acceder a la burocracia y a la intermediación de los recursos del Estado, pues de ello depende su existencia, y, de otro, la permanencia de los movimientos insurgentes, los cuales han contribuido a bloquear los espacios de la oposición de izquierda.

---

<sup>411</sup> A pesar de señalarse un dilema entre legitimidad y eficacia –como uno de los problemas esenciales a resolver por los sistemas políticos democráticos en la actualidad, aunque innegablemente son términos íntimamente imbricados: la sobrecarga de demandas –que juegan un papel legitimador-, conduce a la ineficacia de la acción de gobierno por puro circuito administrativo; y si por exceso de legitimidad, se pierde eficacia, no es descabellado pensar que esto repercutirá a su vez en la disminución de legitimidad del sistema y la acción de gobierno. DIAZ MARTÍN, J.M.: *La construcción histórica de la responsabilidad política en los sistemas democráticos*, Universidad de Alicante, Alicante, 2000 (tesina).

<sup>412</sup> “La esfera pública y las oposiciones políticas son muy activas y vigorosas desde finales del siglo XVIII hasta 1885, y de nuevo en la primera mitad del siglo XX, durante cuatro decenios (1909-1949). Antes de su deconstrucción y desaparición en la segunda mitad del siglo XX, había sido suprimida de modo tajante por el régimen de la Regeneración (1885-1904), el que cierra todos los espacios para la denuncia y la controversia, a saber: a) el de la oposición cuyos líderes fueron perseguidos y obligados a exiliarse, b) la prensa liberal en el país se redujo a un Seminario editado en Medellín con la restricción de la norma que don Fidel Cano llamó “ley de los caballos”, y c) el espacio del Congreso fue cerrado al liberalismo, al que no se le permitió elegir sino dos representantes en un período y un senador en otro, todo ello so capa de la ‘razón de Estado’ ”. DELGADO, O.: “La evolución política colombiana como autonomía cuatrienal. Orígenes y factores estabilizadores del Régimen Burocrático-Patrimonialista (1974-1997)”, en *Rev. Avance*, No.19/97, Santafé de Bogotá: FIDEC, p.12.



### 3.2.3.1 LA DEMOCRACIA SIN PARTIDOS

La Asamblea Nacional Constituyente que dio origen a la Carta de 1991, revocó el mandato de los congresistas elegidos en 1990, con el fin que un nuevo Parlamento desarrollara la novel Constitución, acorde con su espíritu renovador, cosa que no ocurrió, pues sólo varió en algo más de la tercera parte, decir, la vieja clase política desarrollaría el nuevo Texto Fundamental, veamos algunas de las “deformaciones” de la intención reformista del constituyente:

-Buscando la institucionalización de los partidos políticos, dentro de un sistema pluripartidista que superara el modelo bipartidista, se obtuvo, en su lugar, el denominado sistema de ‘partido presidencial’<sup>413</sup>, entendiéndose por tal aquella fuerza política integrada por parlamentarios tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes, que de manera monolítica y sin importar la procedencia partidaria de sus miembros, rodea y apoya al presidente gracias a la fórmula de “clientela y parentela” (‘pequeña consociación’), constituyendo el soporte de su gobernabilidad.<sup>414</sup> El

---

<sup>413</sup>El partido ‘Presidente’ –liberal/conservador- dispone de una gran capacidad de negociación, gracias a que puede ejercer coacción formal e informal y lobby por medio de sus funcionarios – ministros, consejeros y asesores- e incluso por el mismo primer mandatario respecto de los parlamentarios, en especial sobre aquellos de su misma colectividad y de su socio tradicional, y de los grupos o coaliciones que estos formaren.

<sup>414</sup> Sobre la falta de cohesión y fraccionamiento de los partidos políticos Cepeda considera que este “tiene su apogeo en la campaña electoral para Senado y Cámara (denominada ‘operación avispa’ por el expresidente López Michelsen); se morigera luego en la campaña presidencial, en

esquema se repite en los ejecutivos territoriales.

-La erección de una circunscripción nacional electoral para buscar mejores oportunidades a las minorías políticas y así pudieran sumar fuerzas en todo el territorio, no ha funcionado como debiera, pues los “caciques” electorales la han “domesticado” para su beneficio. En efecto, varios departamentos han perdido representación en el Senado. Constituye una idea positiva pero desvirtuada en su aplicación.

-La financiación parcial y estatal de los partidos políticos, si bien es cierto desbordó a las fuerzas tradicionales, produjo una proliferación de partidos y movimientos de corte personalista y patrimonialista, alimentando la tendencia fraccionalista. Como ejemplos podemos citar las elecciones presidenciales de 1994, en la que el candidato Andrés Pastrana –conservador-, se presentó como líder de un movimiento denominado ‘Andrés Presidente’ y, por su parte, la campaña de Ernesto Samper, elegido mediante consulta interna del partido liberal, fue manejada al margen de la institucionalidad del partido, la cual daría pie para iniciar el “proceso 8000”, tras comprobarse el ingreso de dinero del narcotráfico a la misma.

-La debilidad del control al proceso político y electoral, pese a haberse fortalecido una institución que se ocupa de ello –el Consejo

---

particular, en la segunda vuelta presidencial, y vuelve a manifestarse en la elección de alcaldes, gobernadores, concejos municipales y asambleas. Con el paso del tiempo estas tendencias pueden pulverizar los partidos políticos, ya muy débiles, y hacer ingobernables las corporaciones públicas, o, peor aún, esta dinámica de fragmentación puede llevar a prácticas clientelistas aún más agudas en grave detrimento de la eficiencia del gasto público y de la transparencia en la gestión pública.” CEPEDA ULLOA, F.: “La crisis y la Reforma Política”, en *Rev. Foro*, No. 30, sep/96, Santafé de Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Nacional Electoral-, pues sus miembros no son de dedicación exclusiva y cuentan con pocos recursos, lo cual ha impedido que se ejerza verdadero control de los procesos electorales.

-La ausencia de democracia interna, devenida de la prohibición establecida en el artículo 108 de la C.P<sup>415</sup>, que prohíbe cualquier ingerencia en su organización interna; a su vez, como veremos, la ley estatutaria reglamentaria de los partidos, lo que hizo fue dejar el camino abierto para la desinstitucionalización de los mismos<sup>416</sup>.

-la institucionalización de una democracia sin oposición, que es la cuestión a nuestro parecer más relevante, manteniendo de esta manera la nefasta tradición, pese a los intentos anteriores a la Constituyente de diversa naturaleza. Pesó, en consecuencia, el poder de los sectores bipartidistas, beneficiarios de tal situación. En su ausencia han proliferado las más variadas formas de protesta social que ningún movimiento a podido canalizar, amén de la oposición armada. Lo anterior a conllevado a la ascendente erosión del sistema político. Esto ocurre a pesar que la Carta de 1991 determinara el derecho a hacer oposición, introduciendo una norma que la

---

<sup>415</sup> “Art.108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos o movimientos políticos que se organicen para participar...En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos o movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.”.

<sup>416</sup> “Tanto en la Constitución de 1991 como en la Ley de Partidos de 1994 se cayó en el extremo opuesto: toda la normatividad tendió a favorecer el fraccionamiento y la atomización de los partidos existentes, así como la fragmentación de los movimientos emergentes. Hoy no tenemos ni el viejo (e indeseable) modelo bipartidista burocrático ni un modelo multipartidista moderado y eficiente.”. PIZARRO LEÓN-GÓMEZ, E.: “¿Hacia un sistema multipartidistas?. Las terceras fuerzas en Colombia hoy”, en *Rev. Análisis Político*, No.31, may-ago/97, Santafé de Bogotá: IEPRI-UN, p.89.

consagra<sup>417</sup>, pero se incurrió en el tradicional error de confundir la oposición o las fuerzas de oposición con las minorías, las cuales han terminado siendo absorbidas por el gobierno de turno.

El sistema de partidos constituye, como se viene reiterando, una de las principales causas de la disfuncionalidad del sistema democrático colombiano, pues la inexistencia de partidos fuertes - disciplinados, de organización democrática, modernos, capaces de atraer al electorado y constituidos como vehículos de canalización entre la sociedad y el Estado-, ha coadyuvado de manera muy significativa a la persistencia del sistema. Tal situación no cambiará mientras la Carta no determine una reestructuración del sistema electoral y de partidos, encaminada a democratizarlos interiormente y, sobre todo, a disciplinarlos en cuanto su representación y participación sea de carácter colectivo en sede parlamentaria. La Constitución del 91 señala al respecto:

1. Otorga personería jurídica a aquellos partidos o movimientos organizados que en una elección obtengan más de 50.000 votos o representación parlamentaria.

---

<sup>417</sup> Art.112. "Los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno podrán ejercer libremente su función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación, obtenida en las elecciones para congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales. Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos. Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia."(CP.).

2. Con personería jurídica pueden inscribir candidaturas sin más requisito que el aval del representante legal de un partido.
3. El Estado contribuirá al financiamiento de los partidos y de las campañas electorales.
4. La ley no les podrá exigir determinada forma de organización interna.
5. Asimila movimientos políticos y partidos.
6. No exige pertenecer a partidos o movimientos para intervenir en las elecciones, ni para recibir financiación del Estado en las campañas, basta con la obtención de determinado número de votos.

Lo anterior nos conduce a pensar, que el Constituyente promovió la organización de los partidos pero no la impuso, lo cual correspondería con la democracia, pero en la práctica no ha dado resultado, pues los partidos no le niegan, prácticamente, el aval a ningún candidato que se postule bajo su marca electoral, promoviéndose con ello la irresponsabilidad política y el caudillismo, lo cual resta fortaleza a los partidos o movimientos, como actores políticos de naturaleza democrática. El haber dejado a la libre organización interna, sobre el presupuesto de fomentar la participación, ha hecho que su fragmentación e indisciplina sea cada vez más evidente, pues la ausencia de elementos vinculantes dentro de los mismos ha quitado cualquier trascendencia a sus determinaciones, en perjuicio de verdaderas prácticas democráticas.



En Colombia se han probado varios tratamientos para solucionar la crisis de los partidos, los cuales han provenido desde el Estado como desde los mismos partidos políticos, y también como resultado de la reacción de la sociedad civil hacia los mismos. En efecto, con la Carta del 91, se transformó el estatus jurídico de los partidos, ya que pasaron de organizaciones de derecho público de ámbito no gubernamental a instituciones de derecho constitucional que, sin embargo, no constituyen órganos del Estado; así mismo se abrió un amplio espectro de posibilidades para el surgimiento permanente de nuevas fuerzas políticas al escenario de la oposición, pretendiéndose con ello institucionalizar el ejercicio de la política dentro y desde las organizaciones políticas, e igualmente por garantizar la participación equilibrada de los distintos movimientos políticos que le darían organicidad al cuerpo social.

La Carta del 91 sobrepasó el objetivo de superar el bipartidismo, pues tras buscar fortalecer la representación del sistema de partidos por medio de la ampliación de los actores políticos, sobre la idea de dos necesidades: incorporar a los movimientos insurgentes al sistema democrático, con miras a gestar una cultura de oposición democrática, y la de abrirle espacios de representación política, a raíz del reconocimiento como Estado multi-étnico, a las diversas minorías, tradicionalmente sub-representadas o excluidas,

sobrecargó el régimen político, el cual sin un sistema de partidos y electoral consolidado no ha sido capaz de articular tantos actores. Se avanzó en el reconocimiento político pero se generó una disfuncionalidad partidista, lo cual ha aumentado el déficit democrático<sup>418</sup>.

### 3.2.3.2 EL PLURALISMO DESESTRUCTURADO

La Constitución de 1991 reconoció como sujetos colectivos de la vida pública a los movimientos y partidos políticos. Los primeros surgen como conformaciones de diversas fuerzas que se aglutinan alrededor de un objetivo, y se proponen alcanzarlo desde posiciones plebiscitarias, su organización es menos estructurada al igual que la definición de su ideología; mientras que los partidos son organizaciones ideológicamente definidas –formalmente-, de carácter permanente y de proyección mas general. Si bien es cierto que ambos persiguen lo mismo, se puede observar una diferencia en

---

<sup>418</sup> Vargas señala como “hoy los partidos políticos colombianos se mueven dentro de la coexistencia de diversas formas de hacer política: la ideológica, que moviliza una pequeña capa del electorado (fundamentalmente el electorado de mayor edad de los partidos políticos tradicionales y el de partidos como el comunista o los partidos cristianos); la clientelista, que al nivel local y regional sigue teniendo gran predominancia por la capacidad de los políticos tradicionales de continuar intermediando privilegiadamente recursos y de nominar a la administración pública; las fidelidades de tipo primario presentes en los ámbitos rurales y locales, muy ligada a las formas clientelistas pero con cierta autonomía; y por último la pragmática-opinión pública cada vez con mayor peso en los escenarios urbanos más influenciados por los medios masivos de comunicación”. VARGAS VELÁSQUEZ, A.: “Los partidos políticos colombianos en la transición: entre el clientelismo y el tecnocratismo”, en VARGAS VELÁSQUEZ, A., et al.: *Constitución política y reorganización del Estado*, Santafé de Bogotá: Universidad Nacional, 1994. p.194.

su proceder, pues mientras los partidos pretenden integrar miembros en torno a una ideología, los movimientos actúan pragmáticamente al convocarlos sobre un programa o proyecto.

Podemos señalar que las diferencias entre partidos y movimientos se sitúan, básicamente, en tres órdenes. El primero en cuanto al ámbito de convocatoria, ya que el partido político lo hace a toda la sociedad y no alrededor de un sector o interés, teniendo como soporte un proyecto que pretende tener validez general, al aspirar dar respuesta a todos los problemas que surjan en la sociedad, de ahí su concepción mas política que social. Mientras que ello no sucede con los movimientos sociales ya que, en principio, se presentan como tal -social-, abordando y convocando un sector específico o interesado en su proyecto, por ejemplo los ecologistas, así pues sus propuestas no se enuncian para todos los campos de la vida socio-política. El segundo tiene que ver con los orígenes de la acción; en los partidos, regularmente, ésta viene inducida desde arriba por los dirigentes, quienes convocan a sus posibles seguidores con sus propuestas; en síntesis, bajo un esquema jerárquico dirigente-seguidor. Por el contrario, en el movimiento social la acción se origina de abajo hacia arriba, esto es, de las necesidades y problemas surge un embrión de organización que desemboca en un movimiento colectivo, cuya estructura rechaza cualquier tipo de dirigencia vertical.

Finalmente, en tercer término, los dirigentes en los partidos “representan” los intereses de sus afiliados o seguidores ante la sociedad y el Estado, mientras los militantes del movimiento pretenden no representar a nadie ni ser representados por otros, en su lugar, se presentan personalmente en el ámbito político y “participan” directamente en él, queriendo con ello no estar sometidos a ninguna autoridad dentro del movimiento, sin que esta concepción sea percibida como propuesta de organización estatal, pues sería sólo para mantener una estructura de poder horizontal en el interior del movimiento.

Ambos tipos de organizaciones políticas gozan de igual trato legal, pues en esencia tienen los mismos derechos y deberes, los cuales se garantizan, fundamentalmente, dependiendo de si se posee o no la personería jurídica. Ahora bien, en relación con los movimientos sociales y las organizaciones sociales, la ley se limita a tratarlos como empresas cuyo objetivo principal es de naturaleza social, y cuyos fines políticos son coyunturales, a pesar que puedan convertirse en partidos.

La anterior diferenciación de partidos y movimientos teóricamente es cierta, pero en la práctica sucede que, muchas veces, los partidos políticos constituyen expresiones de movimientos sociales.

Recordemos cómo en sus orígenes los partidos fueron la expresión de la lucha obrera. De todas formas podemos tener tales apreciaciones como referentes teóricos, los cuales habrá que relativizar cuando se analicen casos concretos.

Cabe resaltar el florecimiento de movimientos en Colombia de diversa índole, los cuales, al igual que ha sugerido en gran parte de Latinoamérica, han revivido todo tipo de caudillismo, ante el deterioro y deslegitimación de las estructuras políticas tradicionales. Pero los resultados no han sido exitosos toda vez que sus logros han sido coyunturales, dado que no ha habido renovaciones institucionales, además de promover el populismo. Empero, hay que anotar que el equipararlos jurídicamente con los partidos políticos constituye un avance democrático, pues unos y otros reciben personería con reunir cincuenta mil firmas o haber reunido una suma similar en votos (art.108, CP). Lo anterior se ve reforzado con lo establecido en el Título VI, Capítulo 2º, al permitirse que movimientos sociales o grupos significativos puedan inscribir candidatos, abriendo un amplio abanico de posibilidades<sup>419</sup>, así surgieron buen número de candidatos representando a movimientos sindicales, indígenas y campesinos.

---

<sup>419</sup> Fals Borda apunta el protagonismo de tales movimientos y precisa su expresión socio-política, dada “su naturaleza civilista y pacífica, su empeño civilizador y autónomico; y su tendencia pluralista ante la diversidad cultural y humana. Estas características han pasado a ser preocupaciones fundamentales para construir su estructura, conformar su ideología y darles una visión coherente y dinámica que las acerque a un nuevo tipo de democracia de índole participativa y directa”. FALS BORDA, O.: “Movimientos sociales y poder político”, en *Rev. Análisis Político*, No.8, sep/90, Bogotá, p.53.

Las consecuencias de adquirir personalidad jurídica, de naturaleza política, lo constituye la ventaja de poder inscribir candidatos sin más requisitos que los establecidos para ello; el tener acceso permanente a los medios de comunicación estatales (art.111), mientras que el derecho a financiación de las campañas y el sometimiento a los controles financieros son iguales para todo tipo de agrupación con o sin personería.

La Constitución del 91 auguraba una serie de cambios para el sistema de partidos, para la recomposición de la élite dirigente y la cultura política de los colombianos, pero no se concretaron, por el contrario el bipartidismo se mantuvo. La campaña electoral de 1994 confirmó el panorama favorable al bipartidismo y, a su vez, ratificó la nueva lógica de los partidos, marcada por la fragmentación de los mismos, pero sin inmutar su predominio, pues en dichos comicios el abanico de candidatos por los dos partidos (6 liberales y 4 conservadores) nos demuestra no solo el juego de intereses de pequeños grupos regionales o la intención de dejar en la opinión pública determinada propuesta, sino la incapacidad de los partidos tradicionales para formular tesis alternativas al gobierno.

Lo anterior se demostró aun más con las elecciones para el Senado (100 escaños) de 1994, en la que resultaron elegidos 59 liberales y

32 conservadores, de tal manera la homogenización de la composición parlamentaria en manos de las dos colectividades tradicionales resulta contundente, pues la imagen la fortaleza bipartidista se afianzó con la práctica desaparición del M-19, y la inconsistencia del llamado ‘Bloque independiente’, compuesto por siete parlamentarios, sin afinidades ideológicas significativas ni intereses colectivos, no pudieron ejercer contrapeso a las decisiones tomadas por la mayoría liberal-conservadora, similar panorama se observa también en los resultados electorales anteriores –1991- y posteriores –1998-<sup>420</sup>. Ahora bien, a pesar de contar con una

<sup>420</sup> ESCAÑOS EN EL SENADO POR PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

PARTIDO O MOVIMIENTO	1991	1994	1998
Partido Liberal*	59	59	61
Partido Conservador*	26	32	26
UP-PCC	1	1	
AD M-19	9		
Movimiento Unitario Metapolítico	1	1	
Movimiento Nacional Cristiano	1		
Unión Cristiana	1	1	
Laicos por Colombia	1	1	
Compromiso Cívico Cristiano		1	1
ANAPO		1	1
Movimiento Autoridades Indígenas	1		
MOIR		1	
Educación, Trabajo y Cambio Social		1	1
Movimiento Cívico Independiente		1	
Movimiento Convergencia Popular Civ.			1
Movimiento Ciudadano			1
ASI-MCI-Confiar Antanas			1
Movimiento Bolivariano			1
Vamos Colombia			1
Movimiento de Defensa Ciudadana			2
Mov. Independiente Frente de Esperanza			1
Alianza Social Indígena			1
TOTAL	100	100	100

\*Se incluyen el conjunto de fracciones o facciones que hacen parte de los mismos.

Fuente: *Síntesis '99. Anuario social, político y económico de Colombia*, Santafé de Bogotá: IEPRI-UN, 1999, p.66.

mayoría y de poder erigirse como oposición contundente frente al gobierno, ninguna de las dos colectividades ha asumido dicha posición, pues sus descomposiciones orgánicas, ideológicas, disciplinaria y moral, más evidente en el liberalismo, no les permite formular programas o posturas monolíticas para el ejercicio del gobierno o para la asunción de un polo de oposición serio y decidido.

El resultado de la “apertura democrática constitucional”, como hemos venido señalando, ha sido la fragmentación política, a la que el bipartidismo supo controlar y sacar partido, pues detrás de la atomización de listas se encubre la descomposición de las redes partidarias que otrora cohesionaban a los directorios nacionales con los regionales, a los mandos nacionales con los cabecillas zonales, a las huestes electorales con sus candidatos y a los bloques legislativos con una directriz o un programa unificador. De tal manera, el bipartidismo como táctica electoral<sup>421</sup>, extendió avales por doquier, incorporando a su colectividad nuevas “figuras” sin prestar importancia a sus proyectos o planteamientos ideológicos, ello fue posible también debido a la caución establecida para la inscripción –14 millones de pesos-<sup>422</sup>. Como resultado, los partidos

---

<sup>421</sup> La denominada “operación avispa”, esto es, la multiplicación de listas de candidatos por cada partido y el clientelismo han sido las dos estrategias infalibles del bipartidismo para mantenerse en el poder sin renovarse.

<sup>422</sup> Aproximadamente un millón y medio de pesetas.



pasaron a ser una coalición laxa de candidatos<sup>423</sup>, cuando antes eran una confederación de grandes e indiscutidos caciques regionales, cohesionados alrededor de líderes nacionales, quienes impedían la división. Otro factor, que ha servido a la atomización y diversidad de cacicazgos, ha sido la vaguedad e impresión de los programas de los dos partidos tradicionales.

### 3.2.3.3 LA PRIMACÍA LIBERAL-CONSERVADORA

En el Congreso, una vez aprobada la Constitución de 1991, los partidos liberal y conservador tomaron las riendas de la nueva legislatura, imponiendo su predominio en el desarrollo legal de la Carta; a su vez, se advirtió una franca inclinación hacia las propuestas del Gobierno liberal de entonces –de César Gaviria-, del cual ambas colectividades hicieron parte. Lo anterior condujo a desvirtuar los fines de la nueva Constitución, pues hubo renovación de la Norma Fundamental pero no de la clase política que la desarrollaría, con lo cual se frustraron las aspiraciones de la ciudadanía que buscaba la realización concreta de sus nuevos

---

<sup>423</sup> Para el congresista Rafael Ordúz “Los partidos carecen de mecanismos estables de deliberación. La aleatoria operación avispa conduce a una sumatoria de parlamentarios que, supuestamente, representan a los partidos, pero que no adelantan trabajo parlamentario de bancada, programático y continuo. La maquinaria que el país conoce, que elige Presidentes y cuerpos colegiados, también se da dentro del Congreso. (...), como parte de la solución al problema, tendría que pensarse en reformar el boleto de entrada al Congreso: listas nacionales y regionales únicas, con riguroso examen meritocrático y con verdaderos programas de partido”. MORALES, V., et al.: “La reforma del Congreso: una tarea inaplazable”, en *Rev. Análisis Político*, No.33, ene-abr/98. Santafé de Bogotá: IEPRI-UN, p.116.

postulados. Por otra parte, el bipartidismo “dueño” del Congreso descuidó voluntariamente otro de sus campos de acción en sede parlamentaria, cual es su función de vigilancia y control del poder del ejecutivo, pues se aprobó con muy pocas observaciones la declaratoria de conmoción interior. Tal actitud se ha mantenido hasta ahora.

Dicha dinámica del Congreso se explica porque allí los liderazgos son esporádicos y lo corriente es la vocería ocasional por parte de parlamentarios de destacado protagonismo; asimismo la conformación grupista de los dos grandes partidos –liberal y conservador-, obstaculiza poder contar con un eje de orientación legislativa u observar debates con tácticas definidas sobre determinados asuntos<sup>424</sup>, por lo que los bloques o alianzas que resultan, se originan y configuran por lo regular como respuesta a las convocatorias del Ejecutivo<sup>425</sup>, razón por la cual la tarea

---

<sup>424</sup> La debacle de los partidos en el interior del Parlamento nos la señala uno de sus miembros, al decir: “Dentro del Congreso se manifiesta la honda crisis de los partidos, la cohesión en la decisión de temas cruciales se da más por los intereses que defiende cada congresista que por una identidad programática e ideológica con el Partido. En este sentido el mejoramiento del Congreso como institución estará en directa relación con el tema de la reforma del régimen de los partidos, que implique la disciplina interna de ellos, la conformación de listas únicas a las elecciones de los cuerpos colegiados, la financiación de las campañas (...). Hoy cada candidato hace su campaña solo, presenta sus programas y busca su propia financiación y una vez elegido poco le debe a su partido, así que difícilmente el partido puede exigirle disciplina, de esta manera aparecen sólo como empresas electorales...”. *Ibid.*, p.115-116

<sup>425</sup> Fabio Valencia, ex presidente del Senado, piensa que uno de los mayores problemas dentro del legislativo ha sido el “lentejismo”, “pues los miembros de un partido que en determinado momento deberían ejercer una oposición firme y reflexiva se convierten en títeres de un gobierno que los compra con presupuesto y burocracia. Para superar esta situación patológica deben adoptarse reformas al sistema electoral y, especialmente, fortalecer y modernizar los partidos políticos sobre bases programáticas”. *Ibid.*, p.117.

legislativa post-constituyente dio pasos atrás en el camino avanzado en materia constitucional.

### 3.2.3.4 TERCERAS FUERZAS Y MINORÍAS

Pero si, con la Carta de 1991, operó una erupción de nuevos movimientos y fuerzas políticas, su capacidad de incidencia en el sistema político como “terceras fuerzas” apenas se pudieron notar. Entendemos por “terceras fuerzas” aquellas que, diferenciándose de las centenares de listas que se han presentado bajo rótulos cívicos y con el aval de uno u otro partido, como coartadas electorales para disimular el desprestigio de los partidos que las avalaron, no poseen o han recibido aval de uno de los partidos tradicionales o de algunas de sus facciones o fracciones, mantienen una plena autonomía y no participan en sus convenciones. Pizarro las agrupa en cuatro categorías: los partidos o movimientos políticos (AD M-19 y la UP), los partidos y movimientos de índole étnica o religiosa (por ejemplo la Alianza Social Indígena o el Partido Nacional Cristiano), los partidos o movimientos regionales y los liderados por los denominados caudillos “antipartido”.<sup>426</sup>

---

<sup>426</sup> PIZARRO LEÓN-GÓMEZ, E.: “¿Hacia un sistema multipartidistas?. Las terceras fuerzas en Colombia hoy”, en *Rev. Análisis Político*, No.31, may-ago/97, Santafé de Bogotá: IEPRI-UN, p.91.

El peso que estos movimientos apenas tuvieron se pudo notar su apogeo en la constituyente, pues en el caso del M-19, a quien mejor le ha ido, con una buena representación entre 1986 y 1990, fracasó en los siguientes comicios. Las elecciones siguientes a la Constituyente en 1990, han confirmado que continua el predominio mayoritario de los dos partidos tradicionales, a pesar de que su porcentaje histórico de supremacía ha sido reducido. En tal orden, aun cuando su atomización interior es evidente y sin antecedentes en la historia política nacional, el sistema bipartidista continua en el poder, bloqueando cualquier intento de emergencia de terceras fuerzas opuestas a su tutela.

La oposición no ha podido despegar, hasta ahora, mediante terceras fuerzas o movimientos suprapartidistas, tal como ha quedado demostrado con los traspies históricos de diversos movimientos de naturaleza diferente a los dos partidos tradicionales, que irrumpieron con inusitado vigor en el panorama electoral para desvanecerse gradual o súbitamente hasta perder toda incidencia política. Como ejemplos del pasado, podemos citar el Indenpendentismo de Núñez (s.XIX), durante el siglo XX la UNIR de Gaitán, el MRL de López y la ANAPO de Rojas, entre otros. Hoy existe un movimiento, que obtuvo un significativo caudal electoral en las pasadas elecciones del 98, liderado por Noemí Sanín y otros excandidatos presidenciales, alejados de las corrientes oficialistas de los dos

partidos tradicionales, el cual se viene madurando como alternativa para el 2002.

Los efectos esperados con la denominada transición política iniciada con la Asamblea Constituyente de 1991, no han sido los deseados frente a los partidos y movimientos políticos colombianos, ya que el rol de representación y de intermediación sigue estando en entredicho y aumentando su desprestigio. La acentuada fragmentación de las fuerzas políticas, reflejada en la ausencia de listas electorales de partido únicas<sup>427</sup>, producto del resurgimiento del caudillismo en el interior de los mismos, del debilitamiento de su disciplina interna debido a la crisis de jerarquía, tanto en los viejos como en los nuevos movimientos. Asimismo, se viene acentuando la desideologización de los partidos, la cual se percibe en la incoherencia discursiva, reflejada en la ausencia de programas políticos sólidos o estructurados a ideologías claramente definidas.

---

<sup>427</sup> Nada menos en 1994 se inscribieron a nombre del Partido Liberal 134 listas para Senado y 302 para la Cámara de Representantes. Por el Partido Conservador 40 y 89 respectivamente. Por su parte, la AD M-19 inscribió 41 listas, 13 para el Senado y 28 para la Cámara de Representantes. De esto no se han salvado tampoco los movimientos indigenistas y de negritudes.

### 3.2.3.5 DESARROLLO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN

Las Leyes Nos. 130, 131 Y 134 de 1994, como previamente se indicó, regulan los asuntos relacionados con el ejercicio de la participación política. Veamos parte de sus contenidos:

-LEY 130 DE 1994, “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales”.

Constituye un compendio de normas por medio de las cuales se trata de regular la actividad política de los partidos, movimientos políticos y de los grupos significativos de ciudadanos y candidatos independientes. Esta norma tiene el rango de estatutaria, cubriendo, fundamentalmente, dos ámbitos: el primero, relacionado con la existencia y funcionamiento de los partidos y movimientos en cuanto tales; el segundo, concerniente a las campañas tanto de éstos como de los candidatos independientes. Una vez estrenada la citada norma demostró sus deficiencias, al presentar los obstáculos reales para la expresión democrática de los nuevos movimientos sin personería jurídica y de los candidatos independientes, pues si éstos no podían sufragar la póliza de seriedad o caución, tenían que conseguir el aval de alguno de los partidos con personería –los tradicionales-, renovándose en consecuencia las formas de

dominación y supeditación clientelista, produciendo un efecto contrario al deseado. Aparte, del ya señalado, de no poder desarrollar lo concerniente a la democratización interna de los partidos, por lo dispuesto en el art.108 de la C.P.

En materia de oposición no avanzó nada, pues se limitó a reiterar los derechos políticos consagrados constitucionalmente, dejando a la expectativa el desarrollo de una nueva ley que determine un verdadero Estatuto de la Oposición y de los Movimientos Minoritarios. De todas formas la reglamentación contenida en esta ley ha incidido directamente sobre el desarrollo de nuestra democracia en la medida en que estableció reglas que tratan de orientar la lógica del quehacer político hacia un clima de respeto por el contrincante político, siendo de gran importancia si se persigue elevar el nivel de nuestra cultura política.

En relación con el control ético, ésta Ley determinó que todas las organizaciones políticas sin importar si tienen o no personería jurídica, deberán poseer mecanismos de control interno, mediante la expedición de un Código ético, de lo contrario se les revocaría su estatus jurídico, el cual regulará las funciones las siguientes:

1. Examinar las conductas y sancionar a los funcionarios y organizaciones políticas que desempeñen funciones en la

administración pública, en las corporaciones de elección o dentro del mismo partido<sup>428</sup>.

2. Recomendar la iniciación de acciones previstas en la Constitución y las leyes en relación con la pérdida de investidura en el servicio público<sup>429</sup>.

3. Sancionar mediante amonestación pública, cancelación de credencial al miembro del partido o movimiento, según la gravedad de la falta<sup>430</sup>.

4. Nombrar un veedor para que vigile el desempeño de sus funcionarios elegidos por voto popular. Estos informes se tendrán en cuenta obligatoriamente en las calificaciones para recomendaciones que les otorgue el partido<sup>431</sup>.

---

<sup>428</sup> Art. 41. Consejos de Control Ético. Con el propósito de colaborar permanentemente en la consolidación de la moral pública, los partidos y movimientos políticos, con o sin personería jurídica, crearán Consejos de Control Ético. Dichos Consejos tendrán como atribución esencial examinar al interior del respectivo partido o movimiento político la conducta y la actividad que cumplan aquellos servidores públicos que desempeñen funciones en la administración pública, en las corporaciones de elección o dentro de la organización política respectiva.

<sup>429</sup> Art. 42. Ética político-partidista. Corresponde a los Consejos de Control Ético de los partidos y movimientos, pronunciarse sobre la actividad de los miembros o afiliados en relación con el partido o movimiento político al que pertenezcan además de lo contemplado en el código de ética, en los siguientes casos:(...)

<sup>430</sup> Art. 43. Sanciones. De acuerdo con la gravedad de la falta y de los perjuicios que se deriven para el partido o movimiento político, el Consejo de Control Ético, en los casos señalados en el artículo anterior, podrá amonestar públicamente al trasgresor, cancelar su credencial de miembro del partido o abstenerse de avalar su candidatura a cargos de elección popular y en los de la administración pública, cuando la provisión del cargo se haga teniendo en cuenta la filiación política.

<sup>431</sup> Art. 48. Veedor. Los partidos y movimientos políticos designaran un veedor que tendrá como función primordial, propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones del elegido. Sus informes al partido o movimiento serán elemento de evaluación obligatoria para la expedición de los avales que la organización política otorgue.



5. Crear un sistema de auditoría interna cuando reciban aportes del Estado. El auditor será responsable de los malos manejos del dinero cuando no informe al Consejo Nacional Electoral<sup>432</sup>.

-LEY 131 de 1994, “Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones”.

En primer lugar definió el sentido del mandato programático, como una de las novedades mas publicitadas en materia electoral. Así, en tal sentido, el art.1º., precisa:

*“En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.”*

Dicha ley consta de 16 artículos. En ella se autoriza la revocatoria del mandato solo para alcaldes y gobernadores, dado que a ellos se les exige presentar, al momento de la inscripción como candidatos, el programa de gobierno ofertado, de lo contrario podrían ser depuestos atendiendo el siguiente procedimiento:

---

<sup>432</sup>Art. 49. Auditoría interna y externa. Los partidos, movimientos o candidatos, que reciban aportes del Estado para financiar su sostenimiento o sus campañas electorales, deberán crear y acreditar la existencia de un sistema de auditoría interna, a su cargo. Sin perjuicio de las sanciones establecidas en otras disposiciones legales, el auditor interno será solidariamente responsable del manejo ilegal o fraudulento que se haga de dichos recursos, cuando no informe al Consejo Nacional Electoral sobre las irregularidades cometidas.

La Registraduría Nacional del Estado Civil contratará, (...), un sistema de auditoría externa que vigile el uso dado por los partidos, movimientos o candidatos a los recursos aportados por el Estado para financiar sus gastos de sostenimiento y sus campañas electorales.(...).

1. Haber transcurrido no menos de un año, a partir de la posesión del respectivo candidato.
2. Mediar por escrito solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria, presentado ante la Registraduría Nacional a través de un memorial suscrito por ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral en que salió electo el mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos emitidos.

De tal forma entendemos por Voto Programático, de acuerdo con esta ley, el mecanismo de participación a través del cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura. Como tal, constituye una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre electores y elegidos, pues cuando el elector impone al elegido por mandato de un programa, posibilita un control más efectivo de los ciudadanos hacia los gobernantes. Así, la revocatoria del mandato es el resultado de la nueva relación que consignó con claridad la Carta del 91, fundada en la estrecha ligazón entre elector y elegido, por medio de la institucionalización del mandato imperativo, a consecuencia de lo cual se torna en revocable.

Desde su vigencia y hasta la fecha todos los intentos de hacer efectiva esta figura han fracasado, pues no resulta fácil aplicarla debido al trámite interno una vez presentado el memorial de solicitud de revocatoria y el procedimiento siguiente, cuestión regulada por otra norma, la Ley 134 de 1994.

-Ley 134 de 1994, “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”

La cual examinamos en el apartado sobre la participación en la Carta de 1991, al que nos remitimos. No obstante, vale recordar su estructura y contenido: en su título primero (objeto y definiciones), determina y conceptualiza los mecanismos de participación ciudadana, complementarios al voto, estos son: iniciativa legislativa y normativa ante las corporaciones públicas; referendo; referendo derogatorio; referendo aprobatorio; revocatoria del mandato; el plebiscito; consulta popular; y cabildo abierto. En los siguientes títulos se establecen los procedimientos para hacerlos efectivos.

### 3.2.4 LA OPOSICIÓN: SU CONSTITUCIONALIZACIÓN SIN DESARROLLO

Como se destacó en su momento, para 1990 ya había calado la idea en el país de revisar la institucionalidad constitucional a través de la convocatoria de una asamblea constituyente, la cual se convalidó con la inclusión de una “séptima papeleta” en el escrutinio de ese año, preguntando al elector sobre la misma.<sup>433</sup> De tal forma, el ejecutivo junto con las principales fuerzas políticas, acordaron la Convocatoria a una Asamblea Constitucional, siendo la oposición uno de los temas a debatir dentro del temario acordado, que fue debatido en las comisiones preparatorias de la Asamblea –sobre partidos políticos y oposición–.

En tal sentido la propuesta gubernamental de reforma constitucional incluyó el asunto de la oposición percibiéndola como un derecho: *“La oposición es un derecho de los ciudadanos y de los partidos políticos que se ejerce democráticamente dentro de la constitución y la ley”*.<sup>434</sup> Por su parte, la subcomisión a la que correspondió el estudio de los partidos y la oposición estuvo integrada por el futuro precandidato liberal a la presidencia Horario Serpa Uribe, y a Otty Patiño, exguerrillero del M-19. Al final, se consagró en la nueva

---

<sup>433</sup> El presidente Barco, mediante Decreto 927 del 9 de mayo de 1990, dispuso su inclusión junto con el tarjetón presidencial.

<sup>434</sup> Artículo 189: el artículo de la Constitución Política se suprime y en su lugar quedará el siguiente: Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia, 1991.

Carta Política, en su artículo 112, la oposición como un principio político, de la siguiente forma:

*“Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales, de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con al representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales. Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos. Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia.”*

De tal forma, se incluyó una serie de principios generales para garantizar la existencia y el ejercicio de la oposición, a vez, dejó en manos del legislativo su desarrollo a través de una ley estatutaria, que plasmara en un ‘estatuto de la oposición’ dichas garantías. Tal reconocimiento constitucional de la oposición fue calificada por el Ministro de Gobierno como un *“avance para asegurar el respeto de todas las minorías que utilicen métodos legales de oposición y de esta manera se podrá garantizar el proceso de alternación pacífica y periódica de los partidos en el control del gobierno. Esto no*

*generará inestabilidad pero sí hará que el partido gobernante sea desafiado con fuerza y entusiasmo pero sin excesos”*.<sup>435</sup>

Tal normativa superó el régimen de responsabilidad compartida, para abrir paso a la configuración de gobiernos de partido o pluralistas. Abriéndose el camino para superar de esta forma la coalición gubernamental, la paridad y la distribución equitativa del gobierno entre los dos partidos tradicionales que fijaba el artículo 120 de la anterior Constitución, así como también el desconocimiento que hacía el sistema de los derechos políticos de las minorías y de grupos políticos diferentes a los conservadores y liberales. Con tal consagración de principios se creó una buena expectativa para buscar la consolidación de una oposición viable que diera cuenta de la existencia de una verdadera democracia, pues supuestamente se promovería y permitiría la competencia política civilizada, a través de los canales institucionales. La Carta de 1991 suprimió el régimen excluyente y de cooperación bipartidista en el gobierno, heredado desde el Frente Nacional, y consagró en su lugar el pluralismo político y la necesidad de establecer un estatuto para otorgar garantías tanto a la oposición como a las distintas minorías nacionales, lo cual se lograría mediante la promoción de una reforma política.

---

<sup>435</sup> De la CALLE LOMBANA, H.: “Exposición de Motivos del proyecto estatuto de los partidos y de la oposición”, en PINZON, op. cit., p.95

### 3.2.4.1 EL ABORTADO ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN

El gobierno, dando cumplimiento al art.112 de la Constitución, presentó un primer proyecto de estatuto de oposición inserto en la iniciativa del estatuto de partidos. Dicho Proyecto de Ley de los Partidos (No.11 de 1992), incluía un capítulo especial referido a la oposición, en el que, como garantías de la misma, estableció el acceso a la información y a la documentación oficiales, a los medios de comunicación del Estado, el derecho de réplica y la participación en los organismos electorales.<sup>436</sup> En su presentación los ponentes precisaron que la oposición constituía no un derecho de los ciudadanos sino de las colectividades, así como la posibilidad de ejercerse en el ámbito local y territorial.<sup>437</sup>

Ahora bien, durante su trámite fueron incorporados al texto, por las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, unas adiciones sobre deberes y derechos de la oposición territorial, relacionadas con la obligatoriedad de las audiencias públicas para el concepto de la oposición y de la organización electoral; igualmente, a petición del los partidos de izquierda –Unión Patriótica y Comunista-, la iniciativa legislativa en asuntos electorales, el acceso a los medios y publicidad política para las campañas de la oposición, aunque no

---

<sup>436</sup> El texto completo tanto del proyecto como de la exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta de Congreso No.20 de 1992, pp.6-11

<sup>437</sup> De la CALLE, op.cit.

poseyeran representación en el Congreso.<sup>438</sup> De otra parte, desafortunadamente, se rechazó la propuesta de otorgarle los órganos de fiscalización del Estado a las fuerzas políticas minoritarias, así como de un listado de garantías para la oposición diseñado por la Unión Patriótica y el Partido Comunista, otorgándose en su lugar la inclusión de dos delegados de la oposición en la dirección de la TV, dos en el Consejo Nacional Electoral y en las demás instituciones electorales, a su vez, tendría representación en las mesas directivas del Congreso.

Respecto al referido proyecto la posición conservadora fijo en una constancia un acertado desacuerdo frente a dicha intención de ley sobre partidos al decir que : *“Los cuatro artículos del título séptimo sobre oposición en el proyecto de ley 11 del 92 son inocuos y simplemente repiten textualmente a la constitución en su artículo 112, sin darle desarrollo efectivo; si los aprueba el Congreso habremos privado al país de una verdadera oposición legal”*<sup>439</sup>. Asimismo, insistió en la necesidad de crear mecanismos legales que garantizaran el ejercicio de la oposición y que permitieran la alternancia de los partidos, pero sin especificar cuales serían los instrumentos.

---

<sup>438</sup> Art.57: Las fuerzas políticas que ejerzan la oposición en las corporaciones públicas del orden territorial tendrán los mismos derechos y deberes de quienes la ejercen a nivel nacional. Texto del proyecto aprobado por las comisiones del Senado y Cámara del proyecto de Ley No.11 en Gaceta del Congreso No. 162, 28 de mayo de 1993. Quedando en el texto definitivo numerados como 50,51 y 52, respectivamente.

<sup>439</sup> *Gaceta del Congreso*, del 19 de junio de 1993, Santafé de Bogotá.



Finalmente los partidos tradicionales llegaron a un acuerdo para retirar la sección referida a la oposición con el compromiso de presentar en la siguiente legislatura un proyecto de Estatuto de Oposición, dicho consenso se hizo al considerarse:

*“La necesidad que el ejercicio de la política se ciña a las nuevas disposiciones constitucionales, conduzca a una democracia mas participativa y eficaz, acuerdan: Primero, Retirar el capítulo sobre ejercicio de la Oposición y presentar con el aval del ejecutivo, representado en este acuerdo por el Ministro de Gobierno, un Estatuto Integral de la oposición, tal como lo consagra el artículo 112 de la Constitución Nacional. Los artículos pertinentes se mantendrán como disposiciones generales”<sup>440</sup>.*

Ahora bien, la –ya reseñada- Ley 130 del 23 de marzo de 1994, “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones”, denominada comúnmente Ley de Partidos, si bien es cierto, en esta no se omitió el contenido sobre la oposición, sólo se cambio la referencia nominativa, pues su título 7º no se denominó “estatuto de la oposición”, sino “disposiciones generales”, en el que se incluyeron las generalidades sobre la oposición, contenidas ya en la Carta, como el acceso a los documentos oficiales y a los medios de comunicación, el derecho de réplica, su participación en los organismos electorales y sus derechos en el ámbito territorial. De tal

---

<sup>440</sup> Ibid, p. 98

forma no hubo novedad, pues el mandato constitucional<sup>441</sup> de desarrollo legal para la oposición quedó subsumido en la la Ley de Partidos, ésta en su artículo 32 la definió en los siguientes términos:

*“La oposición es un derecho de los partidos y movimientos políticos que no participan en el Gobierno, para ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. El derecho de oposición reglamentado en esta ley tiene vigencia tanto frente al Gobierno Nacional como frente a las administraciones departamentales, distritales y municipales”.*

Declaración conceptual inocua toda vez que la citada norma superior ya lo contemplaba. Empero, al quedar pendiente una verdadera ley estatutaria sobre la oposición, de acuerdo con el pacto firmado entre los partidos, la Unión Patriótica presentó un Proyecto de Ley sobre el Estatuto de la Oposición, en el cual se incluían aspectos no contemplados por la Ley de Partidos, tales como la acción parlamentaria, asimismo viejas aspiraciones como la radicación de los órganos de fiscalización y control del Estado en manos de las fuerzas de oposición. Dicha iniciativa no pudo ser tramitada plenamente a raíz de la proximidad de las elecciones.

---

<sup>441</sup> Art.112. “Los partidos y movimientos que no participen en el gobierno podrán ejercer libremente su función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizarán los siguientes derechos: acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación, obtenida en las elecciones para congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a las tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales.

Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia.” (el subrayado es nuestro).

Posteriormente varias ONG junto con otros grupos minoritarios, entre otros la UP, el M-19, los diferentes colectivos indígenas y FECODE –Federación Colombiana de Educadores-, presentaron un nuevo proyecto de estatuto de oposición, fundamentado en la participación, el cual pretendía ser más explícito en cuanto a los escenarios de la oposición, así como lo relacionado a la obligación de la oposición en la presentación de candidatos para la Defensoría del Pueblo, la Contraloría, la Fiscalía y la Procuraduría. Así pues no ha existido voluntad política en sacar adelante tal estatuto, se ha entendido que el hecho de estar –la oposición- incluida en la Ley de Partidos, resolvió su existencia, sin haberse abocado de manera explícita y de forma coherente y responsable. Pese a que la Corte Constitucional en relación con el protagonismo y relevancia de la oposición, ha precisado su vigencia, alcance y naturaleza, al observar:

*“La actividad política de las fuerzas derrotadas, sin embargo no cesa. La vida democrática se alimenta de la prosecución del debate político y de la dialéctica que se establece entre los actores políticos que no se encuentran en el poder y las fuerzas mayoritarias que sí lo están. El precedente estadio de pugna por el triunfo electoral se difiere para el siguiente evento de esta naturaleza y, mientras tanto, como prolegómeno suyo que luego será decisivo, las minorías políticas asumen la función de control del poder, al paso que la mayoría, sujeta a ese escrutinio, lo ejerce (...). La oposición política es una consecuencia directa del valor pluralismo (C.P, art.1º) y del derecho al disenso. Los partidos y movimientos están llamados a canalizar el descontento con el objeto de censurar cuando así lo estimen conducente las decisiones del gobierno. Desde luego, la complejidad de las demandas sociales*

*y el carácter no forzoso de la función mediatizadora de los partidos y movimientos, hacen de la oposición un derecho que no se circunscribe a ellos sino que se extiende a toda la sociedad civil*<sup>442</sup>.

### 3.2.4.2 DERECHOS Y GARANTÍAS DE LA OPOSICIÓN

De acuerdo con la Ley de Partidos, la oposición en Colombia goza de los siguientes derechos:

1. Acceso a la información y documentación oficiales, excepto los asuntos de reserva constitucional o legal, dentro de los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud.<sup>443</sup>
2. Espacio en los medios de comunicación del Estado, de acuerdo con la proporción de escaños que posean en el Congreso y con lo que se fija en la ley.<sup>444</sup>
3. De réplica en los medios de comunicación del Estado frente a las tergiversaciones graves hechas por el Presidente de la República, los Ministros o los Jefes de los Departamentos Administrativos cuando

---

<sup>442</sup> Sentencia No.089, marzo 3 de 1994, revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No.11 de 1992 Cámara, 348 de 1993 Senado 'Por el cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones'. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, Santafé de Bogotá, Corte Constitucional.

<sup>443</sup> Art. 33. Acceso de la oposición a la información y documentación oficiales. Salvo asuntos sometidos a reserva legal o constitucional, los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno tendrán derecho a que se les facilite, en forma preferencial y con celeridad, la información y documentación oficiales, dentro de los quince días siguientes a la presentación de la solicitud.

<sup>444</sup> Art. 34. Acceso de la oposición a los medios de comunicación del Estado. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno, tendrán derecho al uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la proporción de curules obtenidas en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores y de conformidad con lo establecido en la presente ley.

hayan sido con utilización de los mismos medios; asimismo respecto de las administraciones territoriales.<sup>445</sup>

4. A participar en la organización electoral con dos miembros en el Consejo Nacional Electoral, para aquellos que hayan alcanzado la máxima votación entre quienes no obtuvieron representantes por derecho propio en ese organismo. Dicha representación la conservará el partido o movimiento mientras que no sea parte del gobierno.<sup>446</sup>

5. A ser oídos sus conceptos y apreciaciones de manera preferencial cuando se tramiten proyectos de ley que versen sobre participación política y organización electoral, para lo cual se realizarán audiencias públicas hasta por ocho días.<sup>447</sup>

---

<sup>445</sup> Art. 35. Réplica. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno tendrán derecho de réplica en los medios de comunicación del Estado, frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por el Presidente de la República, los Ministros o los Jefes de los Departamentos Administrativos cuando haya sido con utilización de los mismos medios.

En tales casos, el partido o movimiento interesado en ejercer este derecho, podrá responder en forma oportuna, y con tiempo, medio y espacio por lo menos iguales al que suscitó su ejercicio, y en todo caso que garanticen una amplia difusión.

En el caso de las administraciones territoriales, procederá el derecho de réplica frente a similares tergiversaciones o ataques proferidos por el Jefe de la respectiva administración, los Secretarios de Despacho y los Directores o Gerentes de las respectivas entidades descentralizadas.

<sup>446</sup> Art. 36. Participación de la oposición en los organismos electorales. Dos puestos en el Consejo Nacional Electoral serán reservados para los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno y cuyas votaciones sean las mayores pero que no alcancen para obtener posición por el derecho propio en este organismo. Los partidos y movimientos que así obtuviesen puesto en el Consejo Nacional Electoral, lo mantendrán en tanto no tengan representación en el Gobierno. De lo contrario, el puesto será ocupado por el partido o movimiento que le siga en votos y que carezca de participación en el Gobierno.

<sup>447</sup> Art. 51. Audiencias Públicas. En el trámite de todo proyecto de ley cuyo tema sea el de la participación política en todas sus formas o el de la organización electoral, será escuchado el concepto de las fuerzas de la oposición, para lo cual se realizarán audiencias públicas hasta por ocho días.

6. Los mismos derechos y deberes que tiene la oposición al nivel nacional los tienen aquellos que la ejercen en el orden territorial.

Sin embargo no podemos desconocer la importancia de estas garantías para el ejercicio de la oposición, las cuales permanecen sin ser utilizadas debido a la desarticulación de los partidos y movimientos políticos que mantiene y promueve el sistema electoral, el cual es un obstáculo para erigir una oposición, en el sentido que funcione por bancadas o grupos parlamentarios y, desde luego, ante la inexistencia de un esquema gobierno-oposición. Por lo que consideramos que esta normatividad funcionaría si previamente se hubiera cambiado el sistema electoral y de partidos, tal como lo proponemos en el siguiente capítulo.

### 3.2.4.3 BALANCE DEFICITARIO

La Carta de 1991, pese a la gran ilusión que generó, no ha podido crear un espacio seguro para la oposición democrática, en contravía de lo perseguido por uno de sus axiomas fundantes: la participación. En efecto se produjo una “fiebre” en la creación de nuevos movimientos políticos -ante la deslegitimación de los tradicionales-. De tal modo, han surgido toda una serie de nuevos liderazgos, ante el vacío de poder por parte de los partidos conservador y liberal, que

mutan posiciones y que no han logrado erigirse como alternativa partidista capaz de configurar el esquema gobierno-oposición, produciendo en su lugar dispares coaliciones de naturaleza suprapartidista<sup>448</sup>.

La conversión de los partidos en simples maquinarias electorales, la ausencia de liderazgos políticos, la pérdida de autoridad por parte de los directorios partidistas y las profundas limitaciones de los nuevos movimientos políticos, ha conducido a que la política real se lleve a cabo fuera de los partidos políticos. En tal orden, otros actores de diversa naturaleza suplen dicho protagonismo: la iglesia, los gremios, los medios e inclusive instituciones estatales (FF.AA, Corte Constitucional y Fiscalía), nutren el debate político nacional, determinando una modalidad de hacer política, pese a no constituirse para tal fin en estricto sentido, aunque sus pronunciamientos y manifestaciones tengan efectos políticos. Así mismo, como se desarrollan en una sociedad civil fragmentada, dentro de una multiplicidad de intereses, nunca se han podido erigir como oposición articulada y democrática.

---

<sup>448</sup> “Los nuevos partidos que nacieron al calor del proceso de paz y de la Constitución de 1991, no lograron configurarse como movimientos de índole nacional. La AD M-19 se vio rápidamente atrapada en la trampa de las costumbres politiqueras tradicionales y se dejó arrastrar hacia un caudillismo de rasgos autoritarios, el faccionalismo personalista y el clientelismo rapaz. De 21 senadores y representantes en 1991, cayó a uno, tres años más tarde. El resto de movimientos, inmersos en particularismos de índole étnica o religiosa, son incapaces de construir un proyecto nacional. La izquierda radical, ‘enmontada’ desde hace ya más de treinta años, sólo puede hacer una errática e impotente oposición armada, que la población rechaza en forma mayoritaria”. MORALES H.V., Op.Cit, pp.19-20

A pesar del significativo avance, en el periodo post-constituyente se re consolidó el modelo de gobierno compartido, ya que las administraciones subsiguientes, como siempre, no fueron gobiernos de partido. Ni el mandato de Gaviria ni el de Samper, fueron configurados bajo un sistema puro; en su lugar reeditaron la fórmula ‘frentenacionalista’, pues articularon en sus gabinetes a miembros de la oposición –M-19 y Partido Conservador-, sobre la premisa de haber logrado un acuerdo programático, cuando en realidad se trataba de una ‘pequeña consociación’ burocrática<sup>449</sup>, a pesar del rechazo de otros movimientos políticos. Lo anterior se reflejó, de forma similar, en el interior del Congreso, donde el bipartidismo posee la mayoría. Así, hubo un cambio de Constitución Política pero sin renovación de la clase política, pues pese a que persiste la ‘hegemonía electoral’, continúa su descenso de legitimidad, ya que el Congreso no constituye un foro crítico del gobierno. Ello mantiene a Colombia inmersa en una crisis patológica de corte estructural, agudizada en varios ámbitos, tales como:

### 1. Crisis del sistema de representación política, “congelado” en torno

---

<sup>449</sup> “No es fácil para ninguno de los dos partidos tradicionales colombianos sobrevivir por fuera de la burocracia y ejercer la oposición. Carecen para ello de experiencia, base social y, sobre todo, voluntad política(...). La crisis de los Partidos se expresa en el Congreso. El escenario de su renovación ha sido hasta ahora el teatro de su decadencia. El partido liberal adelantó desde allí la “operación tortuga” contra el Presidente, y el Partido conservador llevó a cabo una oposición más orientada al desquite partidista que a la creación de alternativas para el país.(...) Estas prácticas ya habituales en el Legislativo constituyen la “subversión desde arriba”, más demoledora que la “subversión desde abajo” que toma de aquella sus mejores razones”. RESTREPO, L. A.: “La guerra como sustitución de la política”, en *Rev. Análisis Político*, No. 3, ene-abr/88, Bogotá: IEPRI-UN, pp.85-86.



al bipartidismo tradicional

2. Déficit en la construcción democrática de movimientos políticos alternativos con posibilidades reales
3. Incapacidad de trasladar la confrontación armada a un escenario de lucha política civilizada
4. Incapacidad de superar la herencia anti-oposición, cimentada en el Frente Nacional
5. Persistencia del abstencionismo electoral, como reflejo de la deslegitimidad institucional y de los actores políticos
6. Incapacidad de los poderes públicos para concebir un proceso de integración nacional susceptible de crear soportes políticos, materiales y culturales, esto es, de un nuevo orden democrático institucional, fincado en los valores consagrados por la CP.
7. Dificultad de lograr una articulación nacional en la globalización.

Así las cosas, podemos apreciar como balance arrojado por la Carta del 91, en materia de oposición política, que ésta solo ha venido desde las toldas de la izquierda y de grupos minoritarios<sup>450</sup>, así como de la insurgencia armada. No ha habido cambio en el ejercicio de gobierno, pues se mantiene en un ámbito de colaboracionismo

---

<sup>450</sup>“Con excepción de las minorías, tampoco hay oposición parlamentaria porque el bipartidismo controla mayoritariamente el Congreso de la República, mediante el proceso electoral en el que los barones electorales pierden su tradicional influencia pero se mantienen en la escena política gracias al clientelismo y la milimetría electoral, la mayoría de los parlamentarios son elegidos por residuo y la circunscripción nacional no se emplea a fondo, ni siquiera por las nuevas fuerzas políticas que tuvieron un papel decisivo en la Constituyente y que se debilitan casi hasta desaparecer de la vida nacional”. ROMERO SILVA, M. A.: “Oposición, pluralismo y representación política en Colombia”, en *Rev. Foro*, No.27, jul/95. Santafé de Bogotá: Foro Nacional por Colombia, p.34.

partidista, en que lo que priman son las alianzas y coaliciones sin importar la vena ideológica, solo las conveniencias grupales o individuales, en detrimento del desarrollo de un gobierno de partido, además de desnaturalizar el mismo término partido político<sup>451</sup>, al desvanecerse su ubicación frente a los demás actores políticos. Tal como ha sucedido en los dos últimos gobiernos de Samper y Pastrana, el primero gobernó con el apoyo de varias fuerzas y, el segundo, se declaró como gobierno suprapartidista. En tal orden ratifican la democracia 'unanimista' en Colombia, al refundirse con otros.

Los partidos políticos tradicionales, sólo discursivamente anuncian la necesidad de fortalecerse y de actuar conforme a sus principios, para presentarse como alternativa, pero rápidamente se desmienten al actuar ambiguamente, esto es, participando en el gobierno y actuando como oposición al mismo tiempo, deslegitimándose con ello, pues no se deslindan ideológicamente de quien esta gobernando. El Congreso se ha convertido en el escenario facilitador para que ello ocurra. En ese orden, mientras no exista un verdadero desmarque real entre 'partido de gobierno' y 'partidos de oposición', estos no serían percibidos como verdaderos partidos.

---

<sup>451</sup>El término partido surgió del lugar que ocupaban girondinos y jacobinos en el salón de la Convención Nacional durante la Revolución Francesa, aquellos estaban en la 'partie droite', éstos en la 'partie gauche'.



### 3.2.5 EL SISTEMA ELECTORAL CÓMPLICE

La organización del sistema electoral implica una compleja estructura de divulgación, motivación del electorado, participación en elecciones por medio de partidos políticos como mecanismo reconocido a ciertos individuos para que participen en la configuración de su gobierno. La Carta del 91, inició el camino para la transformación de la democracia representativa –nominal y formal-, a una decididamente participativa, por cuanto instituyó la revocación del mandato de aquellos funcionarios elegidos popularmente –alcaldes y gobernadores- y la pérdida de la investidura de los concejales, diputados (Asamblea departamental) y parlamentarios (Congreso de la República), con el fin que el elector no perdiera el control total sobre el elegido y de esta forma materializar la democracia participativa, tras la reubicación de la soberanía en el pueblo.

En efecto, la Constitución anterior, en sus artículos 2º y 105, preceptuaba una soberanía nacional abstracta, con una obligación política entre elegido y elector, merced a la falacia de que los congresistas representaban enteramente a la nación; a su vez, el art.179 de dicho Texto contemplaba el voto como una mera función constitucional de la cual no se derivaban obligaciones. En cambio,

el art. 3º del actual Texto Constitucional, establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público, y el que la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes en los términos que lo establezca la Constitución y la ley. A su vez, para promover la participación, además de garantizar la democracia representativa, determina en su art.105, las formas de ejercerse, cuya reglamentación corresponde a la ley (No. 134 de 1994). El art.133, determina las obligaciones políticas al expresar: “*los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común*”, por lo cual el elegido será responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones que le sean propias.

En cuanto al voto, el art.258 lo consagra como un derecho y como un deber ciudadano. Así, pues, en toda elección los ciudadanos votarán en cubículos individuales, secretamente, mediante tarjetas electorales numeradas, impresas y distribuidas oficialmente. De la misma forma, el art.259 reafirma la obligación política de ciertos cargos de elección popular, cuando dice que quienes eligen alcaldes y gobernadores imponen por mandato el cumplimiento del programa que inscribió como candidato; el ejercicio del voto programático fue reglamentado por la Ley (No.131 de 1994), previamente analizada, pero no ha tenido las repercusiones esperadas hasta la fecha no se le

ha podido revocar el mandato a ningún ejecutivo territorial, pues al estar la actividad de gobernantes y gobernados subordinada, en la práctica, al derecho, esto es, al cumplimiento de la normatividad vigente –legalidad-, el control político se difumina en los procedimientos legales para hacerse.

En lugar de utilizar el término procedimiento electoral, preferimos el de sistema electoral, pues es más inclusivo en la medida en que incorpora de forma más adecuada la existencia e interdependencia, transformación, funciones..., de los distintos elementos que configuran lo que se define como sistema y, por tanto, permite comprender mejor la realidad de la participación política en una sociedad. Por otra parte, nos interesa precisar una parte del sistema electoral, cual es el derecho electoral, entendido éste, en sentido general, como el conjunto de normas jurídico-positivas y consuetudinarias que determinan la elección de funcionarios o representantes a cargos del Estado, las cuales, desde luego, vienen delineadas por los axiomas político-constitucionales.

Desde la Constitución de 1886, rige el sistema de representación proporcional, cociente y residuos. El art.263 de la Carta de 1991, mantuvo esta forma de organización electoral, y pese a sufrir varias reglamentaciones (Leyes 58 y 96 de 1985, entre otras), en lugar de evolucionar el sistema éste se ha degenerado, pues en la realidad

práctica, con la incorporación o, mejor, imposición de los residuos, es decir de la elección de representantes residuales (congresistas, diputados y concejales), coadyuvó de manera definitiva a la fragmentación de los partidos y movimientos, en pequeñas agrupaciones de individuos, convirtiendo los cuerpos colegiados en una amorfa amalgama de intereses difusos. Así por ejemplo, en las elecciones para el Senado de la República de 1991, más de la mitad de los representantes no fueron elegidos por cociente electoral, sino por medio del residuo electoral; asimismo de 140 listas se pasó a más de 1400 para la elección de ediles en el Distrito Capital, fenómeno que no sólo se reflejó en todo el país sino que se ha mantenido hasta la fecha.

En Colombia el sufragio es universal, libre, directo, igual y secreto. Fue aplicado en 1914 para presidente, para la Cámara de Representantes ha sido directo desde 1854, para el Senado desde 1947 y ha sido secreto, excepto por lo establecido en la Constitución de 1853 que era público<sup>452</sup>. El voto es facultativo, lo cual consideramos acertado, ya que la obligatoriedad<sup>453</sup> no es garantía para la democracia, por el contrario, la deslegitima. La Carta del 91 permite votar a las personas con doble nacionalidad y para la elección de presidente y senadores se puede hacer en el exterior. A

---

<sup>452</sup> DELGADO, O.: "Régimen y Sistema Electoral Constitución de 1991", *Rev. Javeriana*, oct/91, Universidad Javeriana, Bogotá.

<sup>453</sup> Existe el voto obligatorio en los ordenamientos constitucionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay.

los extranjeros naturalizados se les permite su elección para la Cámara de Representantes, las Asambleas departamentales, los Consejos y Alcaldías. Los miembros de la fuerza pública no son deliberantes ni se pueden postular, mientras que los sacerdotes de la Iglesia Católica pueden votar pero no pueden ser elegidos.

La Ley 31 de 1929 estableció el voto por lista cerrada y bloqueada para toda elección de dos o más curules de las corporaciones públicas, así como el requerimiento de la suscripción de candidatos sin previo escrutinio público por parte del órgano electoral, soportándose en la presunción de elegibilidad, se ha mantenido hasta el día de hoy. La Constitución de 1991 determina que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos sin requisito adicional alguno, salvo del aval por parte del representante legal del partido o movimiento. Pero, lo anterior no impide que los movimientos sociales y grupos representativos de ciudadanos puedan inscribir candidatos.<sup>454</sup>

---

<sup>454</sup> Art. 9º Designación y postulación de candidatos. Los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica reconocida, podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.

La inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato. (el subrayado es nuestro)

Los candidatos no inscritos por partidos o movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se

De tal forma, sistema electoral y sistema de partidos convergieron, ayudando con ello a la consolidación de la atomización de fuerzas políticas, pues el primero correspondió con el segundo en la fragmentación de la representación del poder, en detrimento de un sistema político con fuerzas -partidos políticos-, fuertes disciplinados y democráticos<sup>455</sup>. Lo cual ha conducido a la desfiguración del deseo del sufragante, pues al imperar en Colombia un sistema de voto bloqueado, las listas son inmodificables, y a pesar que en la Carta del 91 se impuso la tesis de la ausencia de suplentes, sin embargo, se conserva una enmarañada organización que resulta necesario entrar a modificar. El sistema de elección en

---

constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Estos candidatos deberán presentar para su inscripción el número de firmas al que se refiere el inciso anterior. (Ley 130 de 1994).

<sup>455</sup>La crisis de la política está relacionada con la pérdida masiva de la confianza en las instituciones políticas y en los partidos políticos. Se manifiesta en múltiples formas, desde el abstencionismo hasta las manifestaciones violentas. La representación social es canalizada a través de movimientos de diversa naturaleza que aglutinan intereses y sectores que no se sienten correspondidos con los partidos políticos. En tal orden de ideas podemos señalar como anomalías del sistema político colombiano las señaladas a continuación, que serán objeto de estudio en el capítulo siguiente:

-los candidatos de los partidos resultan de autonamientos, pues constituyen actos de voluntariedad y de disponibilidad de recursos por parte del aspirante. Los partidos se limitan a dar un aval, sin seguir un procedimiento que de cuenta de su representatividad de las organizaciones de base.

- Los partidos no constituyen organizaciones devenidas de proyectos colectivos sino de liderazgos coyunturales, en vista de elecciones. La falta de afiliados permanentes los convierte en monteras electorales, cuyo único ligazón es el clientelismo.

- La filtración del sistema político por fuerzas exógenas como el paramilitarismo, el narcotráfico, la insurgencia armada y los grupos contestatarios al margen del cauce democrático.

- La financiación de los partidos y movimientos de las campañas políticas por poderosos grupos económicos o ilegales, los cuales lejos de promover los intereses de las organizaciones sociales, determinan el accionar de los partidos, conculcan la precaria democracia existente.



Colombia es uninominal, ya que cada candidato a un cargo de representación es responsable directo de su programa, finanzas, estrategia política y publicidad. El papel del partido o movimiento político radica en otorgarle un aval para formalizar su aspiración a un cargo de elección popular. Por lo anterior, en estricto orden, no existen en Colombia partidos políticos, ya que ello implicaría que sus miembros estuvieran sometidos a toda una organización con adherentes y militantes, con reglas de juego internas, con programas, con representación partidista y en bloque dentro de los cuerpos colegiados de elección popular, con disciplina, organismos de control y direcciones legítimamente constituidas. A diferencia de la gran mayoría de Estados europeos donde existe la representación proporcional como regla general, pero con cierta apertura, evitando con ello el voto bloqueado, o como en Alemania con un sistema mixto de representación proporcional y de mayoría. Asimismo, existen barreras electorales para aquellas fuerzas políticas que no alcancen determinado porcentaje electoral, por ejemplo, 5% en Alemania, 3% en Argentina, Bolivia y España.

La representación proporcional se ha introducido, históricamente, mediante un proceso de adaptación de un concepto que consistía en la representación de todos los grupos políticos en proporción a su importancia numérica y, dependiendo de las condiciones históricas, se han venido desarrollando sistemas de representación proporcional

obedeciendo a las circunstancias socio-políticas como nacionales de cada país, lo cual hace que exista toda una gama sin afectar el principio de representación en que se erigen. Lo importante radicaría en que el sistema electoral sea y signifique una fórmula política aceptada por las fuerzas de la oposición, haciendo viable el libre juego democrático, al permitir posibilidades para todas las fuerzas políticas de acceder al poder.

Colombia, casi como una excepción en Latinoamérica, ha tenido una tradición continua de proceso electoral de forma ininterrumpida y permanente que se remonta a su Constitución de 1821, a diferencia de los demás Estado que han tenido periodos de dictaduras. En 1910 con el Acto Legislativo No.3 –reformativo de la Constitución-, se estableció el voto directo para presidente de la República, y por tanto la supresión de la intermediación de los colegios electorales, excepto a los senadores, pero se mantuvo la restricción al elector de saber leer y escribir o tener una renta anual de trescientos pesos o algún bien por valor de mil pesos (arts.25 y 44 del citado Acto Legislativo). Por su parte, la elección indirecta de senadores se mantuvo hasta 1945, año en el que se reforma la Carta y se estatuye que en adelante concejales, diputados, senadores, representantes y presidente serian elegidos mediante voto directo<sup>456</sup>.

---

<sup>456</sup> BUSHNELL, D.: *Política y Sociedad Siglo XIX*, citado por TIRADO MEJÍA, A.: *Retos electorales*, Bogotá: Uniandes, 1991, p.31.

Antes del proceso constituyente de 1991, en el proceso electoral contemporáneo en Colombia, se pueden identificar tres periodos bien definidos en cuanto a las reglas de juego en las relaciones políticas así: de 1930 a 1953, de 1957 a 1974 –Frente Nacional-, y de 1974 a 1986. El primer periodo se definió por la confrontación abierta de los dos partidos tradicionales por lograr su hegemonía, luego con el Frente Nacional, se caracterizó por la reducción del conflicto tras el acuerdo pactado entre las dos colectividades partidistas, mediante el cual se estableció la alternancia de los partidos en el gobierno, la distribución paritaria de los cargos públicos y la cooptación, como fórmulas para evitar el derramamiento de más sangre. De tal forma, dicho pacto político transformó el comportamiento electoral nacional, pues se decantó la votación a favor de los partidos tradicionales, ya que el sistema no aceptaba otra opción política diferente.

A partir de 1970, comienza a operar lo que se denomina como el desmonte del Frente Nacional, a partir de una apertura gradual al enfrentamiento abierto entre los dos partidos, percibiéndose una tendencia tradicional en las votaciones, pues para esa época se mantiene un promedio del 93% de municipios que conservan la mayoría de uno de los partidos, así de 934 localidades, 554 lo hacen a favor del liberalismo y 378 al conservatismo. A su vez, para los comicios de 1984, se mantuvo el apoyo electoral de corte

hegemónico, ya que 312 municipios presentaron un comportamiento electoral invariable, en el que casi hubo totalidad de electores a favor del partido liberal en 163 y en los restantes –149-, hacia el conservador<sup>457</sup>.

Por su parte, los movimientos de izquierda o terceras fuerzas, hasta 1988 tuvieron ciertas conquistas importantes en determinadas zonas del territorio nacional. El Partido Comunista, fundado en 1930, entró en plena decadencia y casi desaparición, después de la Perestroika y los acontecimientos de 1991 y 1992. Mientras que la Unión Patriótica con su candidato Jaime Pardo Leal, posteriormente asesinado, alcanza en 1986 el mayor éxito en la votación, pero ya para 1990 tiende a desaparecer, tras el acuerdo de paz de la administración Barco y con ciertos movimientos guerrilleros y de otra parte por la eliminación de sus militantes. De los movimientos insurgentes M-19 (movimiento 19 de abril) y EPL (ejército popular del pueblo), tras los acuerdos de paz, surge el AD M-19 (alianza democrática), la cual tiene en 1990 una importante participación al igual que el Movimiento de Salvación Nacional, tercera política configurada por una coalición de partidos liderada, por el también inmolado, Alvaro Gómez Hurtado<sup>458</sup>.

---

<sup>457</sup> PINZON DE LEWIN, P.: *Pueblos, regiones y partidos*, Bogotá: Uniandes, 1989.

<sup>458</sup> Ibid.



### 3.2.5.1 NECESIDAD DE REFORMA ELECTORAL

Son innegables los cambios producidos con la convocatoria de la constituyente de 1990, así mediante la introducción de listas de circunscripción nacional, se produjeron resultados que permiten entender los cambios del cuerpo electoral colombiano, principalmente en las grandes ciudades, al quedar demostrado el peso del llamado ‘voto de opinión’, es decir, aquel libre de las maquinarias partidistas. Asimismo, la Carta del 91 introdujo importantes reformas en el sistema electoral, al permitir la posibilidad de convocar o integrar, bajo el presupuesto de ejercer la soberanía popular, una asamblea constituyente o de acudir a otros mecanismos como el referéndum, la consulta popular o el plebiscito. Igualmente, frente a la integración del Senado, buscando renovar su liderazgo, estableció su composición en 102 congresistas, 100 por circunscripción nacional y 2 para representaciones indígenas, a su vez, se prohibió la representación múltiple de un mismo individuo elegido para diversas corporaciones de elección popular, cosa que era permitida en la normativa anterior.

De todas formas se debe reconocer la intención de los constituyentes del 91 por establecer un sistema político democrático, participativo, tolerante y pluralista, persiguiendo con ello acabar con la corrupción de la denominada clase política tradicional, favorecida por el

anacrónico sistema electoral, que obliga el régimen de representación proporcional. Empero, ello no ha ocurrido ya que los congresistas elegidos inmediatamente a su expedición, pretendiéndose su renovación, el 27 de octubre del mismo año, lo fueron por residuos y no como se pretendía que aconteciera por la aplicación del cociente como regla mayoritaria o generalizada frente a la excepción del parlamentario, diputado o concejal residuales, como viene aconteciendo.

En tal sentido, Colombia pasó de un régimen mayoritario de una vuelta para la elección presidencial a un sistema de doble vuelta<sup>459</sup>, se creó la vicepresidencia por elección popular –en sustitución de la designatura-. Todo el territorio nacional, además del sufragio en el extranjero, constituye una circunscripción para la elección de presidente y vicepresidente. El escrutinio es mayoritario en la elección de alcaldes y gobernadores. Asimismo, se modificó el régimen de representación proporcional para cuerpos colegiados, favorecedor del bipartidismo, ya que para la elección de los miembros a la Cámara de Representantes, los denominados territorios nacionales (extensas zonas que no tenían la categoría de

---

<sup>459</sup>Las constituciones latinoamericanas aprobadas en las dos últimas décadas, excepto la de Paraguay, han consagrado la segunda vuelta con el fin de proporcionar una mejor legitimidad al presidente electo. Tal como lo indican las Cartas de Brasil, Costa Rica, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y Perú. En los casos de Argentina y Bolivia, si ninguno de los aspirantes obtiene una mayoría, la elección se perfecciona en el Congreso. En el caso de Colombia, su incardinación constitucional tuvo dos motivaciones principales: una, la necesidad de superar la precaria legitimidad de los presidentes electos, siendo un lastre heredado del Frente Nacional y; dos, un reconocimiento explícito al fenómeno de la atomización partidista ante la cual era necesario crear un mecanismo para facilitar la creación de coaliciones de gobierno.

departamento), se agrupaban en circunscripciones especiales y, a su vez, se agregaban a otros departamentos para la elección de senadores. Tales regiones adquirieron el estatus departamental y se determinó para la elección de senadores circunscripción nacional.

Por su parte, el método de escrutinio de cuerpos colegiados del cociente racional, sistema Hare, acompañado de un sistema de mayores residuos, fue levemente modificado cuando se elegían dos escaños por circunscripción (departamento), ya que se tendía al sistema de cociente<sup>460</sup>. En algunas otras circunscripciones especiales el sistema mayoritario elige solamente un representante a la Cámara, pero para cuerpos colegiados las postulaciones se realizan a través del sistema de listas cerradas y bloqueadas, de tal forma que no es posible alterarlas. Por lo que la formulación de candidatos, dentro o fuera de los partidos, y el sistema de proporcionalidad, han conducido a una atomización irreflexiva de listas, asimismo, a una indisciplina en el ejercicio político, en las que prima la individualidad de cada una, en lugar de la consolidación de proyectos políticos de envergadura nacional. En tal sentido, una serie de pequeñas agrupaciones y, especialmente el voto independiente de las grandes ciudades, obtienen resultados menos

---

<sup>460</sup> Art.263. "Para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema del cociente electoral. El cociente electoral será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendiente." (CP.).

que proporcionales en relación con la eficiencia del voto provincial y rural, generalmente cautivo por las maquinarias del bipartidismo, quedando, en consecuencia, los movimientos políticos de oposición sin posibilidades.





## CAPITULO CUARTO

### **LA OPOSICION EN EL SISTEMA POLÍTICO COLOMBIANO. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS**

#### **4.1 EL REGIMEN BUROCRÁTICO PATRIMONIALISTA**

##### **4.1.1. CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y VACÍO DE OPOSICIÓN INSTITUCIONAL**

El consolidar un proceso de estructuración de la oposición dentro del sistema político colombiano, enfrenta los mismos problemas que padece el construir un Estado nacional democrático y pluralista, a pesar que históricamente se ha mantenido una forma republicana, la cual se desvanece al haberse refundido con la violencia y el tratamiento extrainstitucional del conflicto, pues si bien es cierto desde mediados del siglo XIX existen partidos 'modernos', estos nunca configuraron un sistema de participación y representación política consecuente con las transformaciones sociales del país, por el contrario se convirtieron en poder partidista unificado, esto es, un

‘bipartidismo hegemónico’, como instrumento de las elites oligárquicas.

Las primeras manifestaciones de oposición interpartidaria se dirigían a defender los intereses de caudillos regionales, desconocidos por el poder del centralismo, lo cual produjo numerosas guerras civiles. Luego, como se vio, durante la segunda mitad del siglo XX se produjo un vacío de la presencia de la esfera pública en la dirección del Estado, a saber: de 1949-58 por la reedición de la metodología sectaria aplicada durante la Regeneración, en los regímenes del Frente Nacional (1958-74)<sup>461</sup> y el actual -burocrático-patrimonialista-<sup>462</sup>, en el que se han perfeccionado las fórmulas y estrategias de exclusión. Teniendo por características:

---

<sup>461</sup> Pese a lo pretendido por la reforma constitucional de 1968, esto es lograr una descentralización político-administrativa, en su lugar se acentuó el ‘régimen político de coalición’, preservando el Frente Nacional mas allá de su disolución formal en 1974, pues el art. 120(C.P), garantizó su continuidad hasta la Carta de 1991, tal régimen se sustentaba en los intereses de los principales gremios económicos y con la complicidad de la clase política clientelista, teniendo como costo la desideologización de los dos partidos tradicionales y la centralización del poder en el ejecutivo nacional, con el fin de constituirse en servidor de los grupos mayoritarios bipartidistas del Congreso.

<sup>462</sup> El régimen ‘Burocrático-Patrimonialista’ se ha venido afianzando desde 1974 –año en que, como se vio, formalmente finalizó el Frente Nacional-, pues resultaba funcionable y eficaz para la clase política en el poder, siendo el refaccionamiento del anterior, con el cual se superaría a sus predecesores: los 22 años del régimen Radical (1863-1885); los 19 años de Regeneración (1885-1904); los 16 años de hegemonía Conservadora (1914-1930); los 15 años del régimen Liberal (1930-1945); los siete años del mini-régimen Conservador –violento- (1946-1953); las dictaduras “blandas” de Rojas y de la Junta Militar (1953-1958); y los 16 del bipartidismo frentenacionalista (1958-1974). Cuyas extinciones han obedecido a diversos factores, expresados en momentos de apoyo de la sociedad civil y la opinión pública, de división de los partidos sustentadores de la estructura política y de su ruptura con los actores que les brindaban soporte, como la iglesia, el ejército, los empresarios y los *mass-media*.



1. Un manejo político-autoritario, afianzado en la alianza entre la clase política-económica y la militar, desarrollando el Estado, como “patrimonio” propio y exclusivo.
2. Inoperancia de la oposición, pues la paridad y la alternancia aseguraron a los dos partidos mantener el control absoluto del Estado. En el régimen actual los dos partidos, dependiendo de los resultados electorales, optan por la connivencia a efectos de repartirse el “botín” burocrático.
3. una estructura burocrática, cimentada en el clientelismo político, cuya característica ha sido la del gigantismo estatal, clave para el manejo electoral
4. Atomización de los partidos políticos en múltiples movimientos, los cuales operan a través de alianzas y “pequeñas consociaciones” pre-electorales, produciendo una despolitización de la sociedad, ante la falta de identidad de aquellos.
5. Parcialidad de los medios de comunicación, toda vez que no se constituyen en representantes de la opinión pública, sino de intereses partidistas y del régimen, que los ha privatizado, ahora en poder de los grupos económicos, comprometidos con la clase política.
6. Deslegitimidad del Congreso, el cual ha dejado de ser el escenario natural para la toma de decisiones, mediante el uso y debate crítico de la ‘razón pública’, para convertirse en la

formalización de la 'razón privada'.

7. Neoliberalización de los servicios públicos, poniendo en práctica la participación delegatoria, esto es, delegando funciones pero sin proporcionar recursos, en particular la salud y el sistema educativo, y de forma acelerada la educación superior, supeditándose así la investigación y educación a la lógica del mercado.

Ahora bien, dada la naturaleza patrimonialista del régimen, como consecuencia del desmantelamiento de todos los medios de control del poder y de la aplicación de justicia, afianzado en un sistema bipartidista de configuración monolítica, en cual no han existido genuinos movimientos políticos o sociales de oposición, con unos *mass-media* cómplices, tolerantes o complacientes, y sin una sociedad civil organizada y operante, hizo que prosperara como única oposición real la ejercida por los grupos guerrilleros, pues como se ha visto, en el plano institucional no ha prosperado una tentativa seria de oposición, esto es, con probabilidades de permanencia en el tiempo, como alternativa o como tercería.

Así, pues, la inexistencia de un espacio político, la ausencia de oposición y la articulación de los *mass-media* a la estructura de poder del régimen, constituyen obstáculos a superar para la reconstrucción y protagonismo de la esfera pública en la dirección del poder político. Para lo cual se requiere abrir espacios a los

actores con legitimidad política, -minorías-, representadas en múltiples formas: organizaciones, asociaciones, movimientos formales e informales, populares, surgidos en varios espacios sociales, cifrados en la posibilidad de canalizar sus posiciones y en el acceso a los escenarios de discusión y aprobación de programas de su interés, pero para ello, como se ha venido sosteniendo, se requiere de un eficiente y adecuado sistema de partidos.

En relación con la opinión pública, ésta se fundamentaría en la posibilidad real que tiene el cuerpo de ciudadanos de emitir juicios, dentro de una conjunción de intereses y criterios razonables o racionales, con garantía suficiente de ser presentadas de manera consistente, sin manipulación por parte de los medios. La opinión pública, de tal manera, recuperaría su vocación natural de ser deliberativa, crítica, defensora del bien común y del interés general o público y fiscalizadora de la actuación u omisión de las instituciones estatales y de las estructuras de poder que tratan de apropiarse del Estado.

#### 4.1.2. LA FÓRMULA DEL RÉGIMEN: REFORMAS NORMATIVAS SIN CAMBIOS POLÍTICOS

Como señalamos en el capítulo anterior, en 1958, conservadores y

liberales que venían disputándose el poder de manera violenta, realizando, a su vez, una incipiente oposición a la dictadura militar que se los había arrebatado, acuerdan tener ambos por igual la responsabilidad del gobierno, el cual se confirmó mediante plebiscito ordenado en el Decreto Legislativo No. 0247 de 1957. Veamos una parte de la normativa que dio inicio a la consolidación del régimen bipartidista:

*“...2.En las elecciones populares que se efectúen para elegir corporaciones públicas hasta el año de 1968 inclusive, los puestos correspondientes a cada circunscripción electoral se adjudicarán por mitad a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal. Si hubieran dos o más listas de un mismo partido, y los puestos que a éste correspondieren, fuesen más de dos, se aplicará para adjudicarlos el sistema del cuociente electoral, pero teniendo en cuenta únicamente los votos emitidos por las listas de tal partido. En las elecciones que se hagan durante el periodo al que se refiere este artículo, en todas las circunscripciones electorales se elegirá un número par de miembros de las corporaciones públicas...*

*...4.Los Ministros del Despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, quien, sin embargo, estará obligado a dar participación en el Ministerio a los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras legislativas.*

*Como el objeto de esa reforma constitucional es el de que los partidos políticos, el conservador y el liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del Gobierno, y que éste se ejerza a nombre de los dos, la designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la carrera administrativa se hará de manera tal, que las distintas esferas de la rama ejecutiva reflejen equilibradamente la composición del Congreso.*

*Lo anterior no obsta para que los miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados a desempeñar cargos en la administración pública.*

*...12. La Corte Suprema de Justicia estará integrada por el número de magistrados que determine la ley y los cargos serán distribuidos entre los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en la Cámaras legislativas,<sup>463</sup>*

De tal manera se configuraron las normas que establecieron el sistema de paridad, garantizadoras de la permanencia de los dos partidos en una constante coalición a través de la distribución equitativa del poder estatal, traducido en el reparto de cuotas burocráticas y la utilización de los recursos del Estado. Ello desvaneció, a su vez, una de las características pilares del régimen hegemónico: su naturaleza sectaria. Asimismo, al desaparecer la identidad partidaria, se impidió la auto-regeneración de jefes o líderes al interior de los mismos, perdiéndose, a su vez, la disciplina de partido y su articulación con el electorado, dada la ambivalencia de los dos partidos. El nivel nacional del conservatismo y del liberalismo no pudo mantener su papel rector en el proceso de reproducción del bipartidismo, pues su capacidad de adoctrinamiento se cuestionó al perder su “pureza” ideológica, tras el pacto de convivencia; por lo tanto la reproducción de los partidos se fincó en el clientelismo, modernizado y revitalizado, gracias a la expansión del Estado, afianzándose particularmente en los niveles

---

<sup>463</sup>PINZÓN, *La oposición política...* cit., pp.84-85 (el subrayado es nuestro).

regionales y en todos los ámbitos de la administración.

Así las cosas, el sistema bipartidista, una vez formalizado, copó todos los espacios estatales. Fue el encargado de desarrollar el Estado, como “patrimonio” propio y exclusivo, ya que el bipartidismo tomaba y ejecutaba todas las decisiones del Estado. La única vía de articulación a la administración del mismo era la afiliación a alguno de los dos partidos, por ello su base electoral estaba garantizada. Dicho dominio burocrático bipartidista era complementado con otro tipo de prácticas, directas e indirectas, destinadas a la apropiación de los recursos fiscales. Lo cual degeneró en corrupción administrativa. Todos estos mecanismos de apropiación de poder, recursos y personas, dan cuerpo al sistema político del clientelismo, el cual tiene en el Congreso el escenario de legalización y coordinación de las relaciones de clientela, imperando con ello un liberalismo por omisión<sup>464</sup>.

---

<sup>464</sup> En Colombia “el liberalismo por omisión domina en cambio que las condiciones socio-económicas y socio-culturales del país han impedido la emergencia plena de una autoridad estatal eficaz y obedecida. En tanto se hace manifiesta la brecha entre el desempeño de aquellas funciones que por definición son monopolios del Estado (como la dispensa de la “violencia legítima”, la recaudación tributaria o la administración de justicia) y la realidad de la fiscalía débil, el contrabando generalizado (del oro en el siglo XVI al Marlboro al finalizar este siglo XX), la idoneidad de las justicias privadas para resolver conflictos de la sociedad civil, y la ausencia de las instituciones estatales en la multifacética colonización de las vastas fronteras agrarias”. PALACIOS, M.: “La gobernabilidad en Colombia”, en *Rev. Análisis Político*, No.29, sep/dic de 1996, Santafé de Bogotá : IEPRI-UN, p.7.



Por lo tanto, la crisis del sistema político colombiano fue consecuencia de la estrechez del régimen bipartidista implantada constitucionalmente con el Frente Nacional, pues la ausencia de alternativas de poder que le den cauce institucional a la protesta social, continúa siendo un desajuste político por superar. Los partidos políticos tradicionales, burocratizados, actúan mas preocupados por el control del aparato estatal que por las necesidades y demandas populares. De otra parte, el enfrentamiento popular se agudiza, dando muestras del fracaso político, acentuándose la guerra como sustitución de la política.

## **4.2 LOS INTENTOS DE RECOMPOSICIÓN POLÍTICA**

### **4.2.1. UN FRACASO ANUNCIADO: EL ESQUEMA GOBIERNO-OPOSICIÓN DE BARCO**

Entre las tentativas para acabar con este sistema “unanimista” y permitir el desarrollo de una oposición se encontraba el ensayo del Gobierno de Barco –86/90-. El esquema anunciado, de Gobierno-Oposición, es decir de configurar una administración netamente liberal, buscaba un objetivo muy válido –que los conservadores se agruparan en oposición-. Pero pretendió cumplirlo dentro de la normativa vigente fijada por el sistema que lo obstaculizaba, la idea

era crear incentivos institucionales de confrontación con el gobierno, que buscaran canalizar los conflictos políticos y sociales dentro de las reglas de juego, bajo el supuesto que los partidos poseían suficiente capacidad para reconstituirse e integrar bajo su égida todos los problemas nacionales a través de una oposición organizada.

Tal iniciativa, en el sentir del partido conservador no era viable, ya que la Constitución –anterior a la de 1991-, en sus artículos 179 y 120 no garantizaba el esquema propuesto para consolidar un partido de oposición. Por ello se vio la necesidad de modernizar las instituciones estatales, implementando una carrera administrativa para dar garantía a las personas que no ejercieran en el Gobierno cargos de responsabilidad política, a su vez ir eliminando la paridad burocrática, impuesta para el periodo 1958-74, pero mantenida por tradición. Los miembros del partido conservador, una vez enterados que la Administración Barco no les llamó a configurar su gabinete, resolvieron pedir que les entregaran los órganos de Control, pero tal petición no pudo ser satisfecha, ya que su designación dependía del Congreso.

Así, pues, el fracaso del modelo 'gobierno-oposición', pese al estímulo en la fiscalización moral ejercida por el Partido Conservador, se debió a que fue incapaz de generar reales alternativas de poder, al menos en corto tiempo, pues los dos Partidos tradicionales, conservando su raíz oligárquica, por naturaleza no reformista, se opusieron a la aplicación del esquema y, de otro lado, a la incapacidad misma de su gestor –el presidente-, ya que nunca pudo “entenderse” con el partido-liberal que lo llevó al poder. Así, pues, su esquema se planeó sin existir de manera consolidada un Partido de gobierno, ya que el liberalismo manteniendo su crisis interna, se constituyó un gremio fragmentado por rivalidades personales, quizás mas profundas que aquellas que lo distanciaban de los conservadores, a tal punto que se convirtió en oposición del mismo gobierno liberal de entonces.<sup>465</sup> Igual situación afrontaría el conservatismo, siendo en consecuencia un fenómeno endémico que se deriva de la desorganización e indisciplina que permite el sistema de partidos en Colombia. Siendo entonces, la constante en dicha administración, el enfrentamiento con el conservatismo, a pesar de presentarse éste como 'oposición reflexiva'.

---

<sup>465</sup>Lo cual fue incentivado por “el trato dado por el Presidente a los jefes regionales del Partido condujo a la 'clase política' liberal al ejercicio de una oposición de brazos caídos en el Congreso. El ausentismo y el bloqueo de proyectos del ejecutivo fueron su arma de combate”. RESTREPO, L. A.: “La guerra como sustitución de la política”, en *Rev. Análisis Político*, No. 3, ene-abr/88, Bogotá: IEPRI-UN, p. 85.

#### 4.2.2. LA FÓRMULA RECURRIDA: ACUERDOS PROGRAMÁTICOS POR OPOSICIÓN POLÍTICA

Por su parte en el gobierno de César Gaviria 1990-1994, se reforzó la fórmula coalicionista, al precisarse la obligatoriedad del gobierno compartido, estipulado por el art.120 (C.P), y desechándose por ende el pretendido esquema de Barco, esto es, de gobierno-oposición. Empero, tal planteamiento sirvió para identificar los defectos del sistema frentenacionalista, al definirse el rol de los partidos en la fiscalización y crítica al gobierno y, a su vez, cuales serían las vías institucionales para la aceptación de la oposición minoritaria.<sup>466</sup>

Gaviria ya había anunciado en su campaña política que realizaría un gobierno de coalición, al precisar que el liberalismo no sería hegemónico, a pesar de poseer las mayorías históricas, y por ello convocó el concurso de “*las mejores inteligencias de Colombia*”, así como el plantear que:

*“...El partido debe ser capaz de comprometer a dirigentes que representan a otras fuerzas políticas para que ayuden en las responsabilidades del Estado. No debe significar el sacrificio de esa*

---

<sup>466</sup> “El esquema se proyectó en sí mismo como una reforma política de envergadura y como un eje de cambio social. Abrió las puertas de la acción política pacífica de grupos que antes no tenían el derecho. Los acuerdos de paz con grupos guerrilleros firmados al final del gobierno de Virgilio Barco trataron de institucionalizar esas fuerzas de oposición. Así se puede considerar el advenimiento del M-19 y su inesperada fuerza electoral”. PINZON, op. cit., p.89.

*valiosa contribución que a nuestra democracia ha hecho el Presidente Barco al incorporar la fiscalización, la crítica, la oposición, a un sistema político que dramáticamente requería abandonar ese sabor de componenda, de acuerdo de cúpula, de compromiso de silencio que a veces afloraba de los gobiernos de responsabilidad compartida, que sin duda fueron una solución sabia para salir de la fratricida violencia partidista”*<sup>467</sup>

Pese a que hubiese podido formar un gobierno de partido, debido a la gran mayoría obtenida.

De tal forma, cuando asumió la presidencia anunció que el proceso de modernización de las instituciones lo haría junto con los demás partidos, incluyendo al M-19, y sin referirse concretamente a la oposición sino el dar cabida a diferentes grupos en su gobierno. Ahora bien, por el hecho de conformar su gabinete con personalidades de diferentes partidos o movimientos – Partido Social Conservador, Movimiento de Salvación Nacional (MSN), – también conservador- y la Alianza Democrática M-19, recibió fuertes críticas por el segundo partido en votos MSN, al considerarse discriminado, teniendo en cuenta el art.120 (C.P), a pesar de lo cual siguió con su cometido. Asimismo se produjeron desavenencias en la distribución de gobernaciones, a tal punto de amenazar al presidente con un juicio por violación de la citada normativa constitucional.

---

<sup>467</sup> GAVIRIA TRUJILLO, C.: “Discurso en la proclamación de la precandidatura Presidencial en Barranquilla”, sept.29/89, en PINZON, ibid, p.90.

En ese orden, durante la administración liberal de Gaviria, el partido liberal no se comportó como partido de gobierno, pues hubo siempre abundantes críticas de dicha colectividad hacia sus políticas, entre otras a la política social y a la apertura económica; asimismo, se observó la iniciativa de una moción de censura contra un ministro liberal promovida por un grupo de la misma fuerza en el Congreso. Por su parte, el conservatismo tampoco se mantuvo en la oposición como lugar natural y preferente, sino combinándola con el ejercicio del gobierno, teniendo por ello fuertes conflictos internos, iniciados por algunos de sus dirigentes, quienes sostuvieron que debían mantenerse fuera del reparto burocrático. Lo anterior confirma la existencia de un régimen político de corte 'unanimista', ya que ambos partidos, no importando quien detente el poder, lo administran conjuntamente, sin que exista alguna ruptura ideológica o posición programática de fondo entre ambos, solo la contienda electoral, para definir el porcentaje que le correspondería a cada uno en la administración.

Así las cosas, tales mayorías detentan el poder mediante el ya tradicional pseudo-juego de gobierno y oposición, el cual a veces se rompe por posiciones extremas, pero sólo frente a asuntos puntuales, tal como sucedió con la posición en bloque que

asumieron las fuerzas conservadoras<sup>468</sup>, frente a la reforma tributaria de Gaviria.

Dicha postura aparentemente ambigua de ambas fuerzas políticas, constituiría la estrategia de su hegemonía al estrechar el margen de participación, incidencias y protagonismo, al tener las colectividades históricas los dos roles al mismo tiempo, laminando con ello la intervención de otros grupos o movimientos, y sin ejercerlos seriamente, por ello las responsabilidades se diluían por la misma dinámica de confusión de posiciones, de tal forma, tanto miembros del liberalismo como del conservatismo recurrían a posturas de oposición discursivas sin ningún efecto beneficioso para el sistema democrático, solo para acceder a prebendas o posiciones en la administración del Estado.

Con razón, algunos dirigentes conservadores –no oficialistas- decían que en Colombia no se podía hacer oposición porque no se sabía que era, dado el comportamiento de su colectividad en el gobierno liberal, en el mismo sentido el actual presidente Andrés Pastrana, a la sazón precandidato presidencial de la Nueva Alianza Democrática, mantuvo dicha posición al anunciar que su doctrina

---

<sup>468</sup> Formada por: el Partido Social Conservador, los Conservadores independientes, el Movimiento de Salvación Nacional, la Nueva Fuerza Democrática y el Movimiento Nacional Conservador

era la conservadora y que desarrollaría un gobierno suprapartidista, con la participación plural, sobrepasando los pactos.

Como una conclusión previa podemos afirmar que en Colombia no existe una oposición formalmente estructurada de acuerdo con lo planteado en las anteriores capítulos. Se ha dado mas bien una oposición siempre en relación con las políticas -independientemente de quien las proponga-, en lugar de una oposición entre partidos o coaliciones. Así, pues, cualquier análisis político deberá partir de tal presupuesto para entender la posición de los partidos o grupos políticos<sup>469</sup>, lo cual explica el por qué los gobiernos han conformado gabinetes multipartidistas, algunos de los cuales adquirieron compromisos para sacar adelante determinados proyectos desde los ministerios.

Una de las explicaciones ha sido la falta de cohesión de los partidos políticos colombianos, pues incluso, como se vio, desde el interior de los partidos existen fisuras, disidencias, las cuales se superan únicamente para las elecciones. El caso del liberalismo es muy patente, pues siempre ha obtenido una mayoría histórica en el Congreso pero su desorganización ha impedido gobernar como

---

<sup>469</sup>“En Colombia se hacen acuerdos programáticos entre partidos, entre el de gobierno y partidos diferentes al propio. De esta manera se realiza la participación de los grupos políticos y de los partidos en el gobierno. Se vio en el gobierno de Gaviria con el M-19. Este fenómeno obedece a la tendencia coalicionista del régimen colombiano. La participación de los ministros en el gabinete es personal. Muchas veces tampoco hay cohesión entre los partidos y sus representantes en el gobierno. Los ministerios se convierten en una colaboración personal, más que en una participación del partido”. PINZON, *Ibid*, p.107.



partido homogéneo. Los partidos muy pocas veces adoptan posiciones de oposición en bloque y si lo hacen, lo sería sólo en relación con determinados asuntos. Han sido muy raros los eventos en los que un partido adopte una posición coherente y uniforme, v.g., la postura del M-19 frente a la reforma tributaria durante el gobierno de Gaviria, ya que siendo partícipe del mismo amenazó con retirarse si no se modificaba tal proyecto.

Esta falta de un verdadero juego -gobierno-oposición- ha conllevado a que las administraciones realicen permanentemente transacciones con los partidos y sobre todo con los grupos en el interior de los mismos, para llevar adelante sus programas, recurriendo entonces a la fórmula de las ofertas y las transacciones, pequeñas 'consociaciones', la mayoría de corte burocrático, para la obtención de cierta gobernabilidad, develándose, en consecuencia el coste de la debilidad partidista. Lo cual explica el por qué la constante de los partidos ha sido su inorganicidad.

El partido liberal, dividido y sin ligazón alguna, no ha tenido como fórmula la de constituirse como partido de gobierno o como oposición, se presenta de forma ambivalente, dependiendo de intereses, muchas veces difusos, de sus dirigentes. El partido conservador, igualmente dividido, siempre ha solicitado garantías para hacer oposición, pero sin asumirla seriamente, solo en las

elecciones se presenta como alternativa. Otros grupos conservadores como el Movimiento de Salvación Nacional y la Nueva Fuerza Democrática, han preferido también el colaboracionismo, mientras que por su parte los llamados conservadores independientes si han planteado en erigirse como verdadera oposición conservadora, pero han sido intentos fallidos frente a la maquinaria de su colectividad<sup>470</sup>.

El M-19, por su parte, se constituyó inicialmente –luego del proceso de paz-, como un partido de oposición, lo cual se desvaneció al entrar a participar en el gobierno de Gaviria, resultándole caro posteriormente, pues en las elecciones de marzo de 1994<sup>471</sup> sufrió un

---

<sup>470</sup> Para la elección presidencial de 1994, Juan Diego Jaramillo, conservador independiente, representante de esta posición, se presentó en solitario, sin éxito alguno.

<sup>471</sup> En las elecciones del 94 la Alianza Democrática M-19 obtuvo un descalabro electoral, al perder nueve senadores y cerca de 300 mil votos. El debate que produjo en el interior del movimiento, tratando de entender lo sucedido, oscilaba en explicar que la debacle ocurrió por una aritmética electoral mal aplicada y la incapacidad de sus dirigentes para asentar un movimiento legal de oposición que no podía seguir nutriéndose del discurso superficial y burocrático o la espectacularidad de algún suceso político. La verdad es que el retorno del M-19, pasado su protagonismo en la Constituyente, y después de tres años, no logró convertirse en una corriente de opinión de izquierda o centro-izquierda alterna al bipartidismo, y con el respaldo difuso que desde todos los ámbitos de la estructura social había aplaudido su decisión de abandonar las armas y reinsertarse en la vida civil. Empero, en lugar de dedicarse a construir poder local y una fuerza política independiente, el M-19 decidió integrarse dentro de la misma política de élite, a través de la cual se logró el acuerdo de paz. De tal manera el M-19 se articuló a la burocracia estatal y echó raíces perdiendo todo su perfil opositor; a su vez, la organización política y la acción parlamentaria supeditaron su capacidad de crítica y movilización popular hacia una lógica de negociación con la administración Gaviria. Además de lo anterior, la falta de una organización política con asidero social y los débiles mecanismos de una democracia interna que impidiera las maniobras de los candidatos al senado, fragmentado en trece listas, aunado con el rechazo al estilo personalista de su líder -Navarro-, impidieron la posibilidad de obtener curules en dicha cámara. Entonces, en tales circunstancias, con una estructura directiva dividida, con sus militantes en desbandada y con una fijación en la política de élite, la AD M-19 no pudo posicionarse en la vanguardia de la oposición, constituyendo un balance negativo para cualquier iniciativa proveniente de fuerzas externas al bipartidismo.

revés a consecuencia de su pérdida de identidad. Mientras que la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano si se han mantenido como verdadera oposición desde la izquierda, pero su discurso no ha calado para erigirse como alternativa, por ello su protagonismo en el Congreso ha sido como oposición al sistema, mas que a los programas gubernamentales.

Así las cosas, el problema en Colombia no es la ausencia de oposición, ésta siempre ha existido y en múltiples formas, el asunto es que nunca ha habido un esquema gobierno-oposición institucionalizada que permita una funcionabilidad democrática, la cual exigiría como mínimo ciertos presupuestos:

1. La existencia de plenas garantías constitucionales y políticas para su ejercicio, que tendría como condición la expedición de un estatuto de la oposición.
2. La garantía, también, del acceso equilibrado a los medios de comunicación por parte de todas las fuerzas políticas.
3. El libre acceso de manera fácil y expedita de la información oficial.
4. La existencia de un espacio democrático en el cual se den las condiciones y posibilidades que permitan a la minoría(s) política(s) tornarse eventualmente en mayoría, esto es como una alternativa de gobierno.
5. La existencia de un sistema de partidos que permitiera un real



juego democrático de fuerzas políticas.

Como se vio, ya en El Frente Nacional -1958-1974- y su prolongación (la fórmula de “Convivencia burocrática bipartidista”, gracias al Art.120 de la Carta de 1886), hasta la Constitución Política de 1991, constituyeron la negación total de un posible funcionamiento del esquema gobierno-oposición. Ahora, el hecho que en el interior de los tradicionales partidos hayan existido luchas entre sectores, por divergencias de diferente índole, ello no ratifica la existencia de una real oposición, solo su apariencia, pues constituirían las normales discrepancias que existen en el interior de cualquier agrupación política, o, inclusive en regímenes de partido hegemónico (México) o de partido único (Cuba).

La especificidad, entonces, de un sistema de gobierno-oposición, lo constituye la existencia de opciones de poder diferentes, en nuestro caso, los dos partidos liberales y conservadores no se contraponen, pues ambos comparten el ejercicio del poder, discrepando solamente por la configuración burocrática<sup>472</sup>, la cual depende del resultado de la contienda electoral, pues al final ambos ocupan todo el escenario político, el del gobierno y el de la pseudo-oposición. Tal orden,

---

<sup>472</sup> “Cuando se trata de posiciones burocráticas no se oye a nadie. Dentro de los partidos tradicionales oyen programas, oyen instrucciones, pero cuando se trata de decidir puestos burocráticos no se oye a nadie...Este país ha llegado a unos niveles de burocratización tales que para tomar decisiones sobre cargos burocráticos no siguen a nadie...”. VÉLEZ, E.: *Temas Políticos Colombianos*, Medellín: Universidad de Antioquia, 1989, pp.84-85.

como sabemos, fue instituido primero por el Frente Nacional, al determinar la alternancia en el poder por 16 años, luego mediante la paridad forzosa, consagrada en la Carta (art.120), y ahora, mediante las pequeñas ‘consociaciones’ entre las fuerzas que integran los dos “partidos históricos”.

De tal manera un real esquema de gobierno-oposición exigiría a los dos partidos tradicionales: asumir el poder como partido de gobierno “puro”, a su vez, responder ante sus electores por su gestión en la administración mientras el otro asumiría cabalmente la oposición<sup>473</sup>, realizando la función de crítica y fiscalización, asimismo la de presentar un programa que le permita erigirse como alternativa. Pero no bastaría sólo con la polarización conservadora/liberal, aunque la misma es importante pero no suficiente, ya que ambas colectividades tienen afinidad programática e identidad de intereses, pues aquello de “partidos históricos” o “cultura bipartidista” en Colombia, sólo son enunciados discursivos, usados para tratar de legitimar su pretendida hegemonía, impidiendo el ascenso de otras fuerzas. Se requiere en su lugar no un modelo ‘gobierno-oposición bipartidista’ sino un modelo ‘gobierno-oposición bipolar’, es decir, que cada partido o

---

<sup>473</sup> De lo que se trata es que cada partido asuma su rol respectivo conforme a su ideología, estatutos y programa. Sobre el particular el orden constitucional panameño consagra la posibilidad de “revocar –los partidos políticos- el mandato de los Legisladores –parlamentarios- principales o suplentes que hayan postulado”, por violaciones “graves de los Estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del partido...”. (art.145, CP.).

movimiento tenga definida su situación política dentro de la fórmula, ora en el poder ora en la oposición, y en consecuencia ejerza el rol correspondiente.

Ahora bien, si lo que se pretende es consolidar un espacio democrático con capacidad autofundante y de proyección nacional, se requiere que cada partido o movimiento actúe como parte, esto es, identificable y portadora de una ideología, programa o interés claro, a su vez enfrentado a otras partes (partidos), dentro de la contienda política y dentro del libre juego de posible coaliciones. Legitimándose de esta forma la oposición, al constituirse y poder, legítima y legalmente, erigirse como representante de sectores divergentes al(os) partido(s) en el poder. Sólo de esta manera se superaría la corta visión de “Estado de partido(s)”, es decir, el detentado por unos pocos, o como en Colombia en manos de uno “bipartidista”, constitutivo de un régimen ‘unanimista’, de tal forma se llegaría a un escenario político de oportunidades, para todos, tanto para el que gobierna, de ser responsable, como para la(s) oposición(es), de poder competir y presentarse como alternativa.

De lo contrario, al no existir canales de expresión y canalización del disenso político, la oposición en Colombia seguirá actuando mediante formas desinstitucionalizadas, pues a pesar de existir todo un andamiaje normativo que regula la solución de conflictos, este es

desbordado por la complejidad de las modalidades, actores y realidades, cuyas demandas son ignoradas por el sistema político-jurídico, reflejado en la permanente crisis que afronta el Estado colombiano, configurativa de una ‘oposición social’ mas que de una ‘oposición política’, pues, como se sabe, ésta es inocua. De esta manera queda planteado el conflicto entre ciudadano frente al Estado, bajo colectivos de naturaleza no partidista sino sociales, minorías sociales por minorías políticas.

Paralelo a estas formas de oposición, se encuentra la oposición de izquierda, la cual se ha materializado en partidos políticos y en movimientos guerrilleros (actor político-militar ilegal), los primeros no han podido agruparse con éxito como un bloque único, capaz de atraer al electorado y constituirse como alternativa, la razón principal es la falta de garantías políticas y personales para sus miembros, asimismo por las diversas tendencias en el interior de los mismos, lo cual ha hecho, de un lado, que la izquierda democrática tienda a desaparecer, prevaleciendo la comunista –ortodoxa- y, de otro lado, el afianzamiento de la izquierda radical. Por otra parte, y a consecuencia del debilitamiento del Estado, surgió otro tipo de oposición armada para contrarrestar a la insurgencia: los paramilitares, quienes bajo la modalidad de la “guerra sucia”<sup>474</sup>,

---

<sup>474</sup> La concebimos como el terrorismo del “establecimiento”, manifestada en Colombia mediante el exterminio sistemático de dirigentes populares y democráticos, así como de los defensores de los derechos humanos. En las dictaduras militares iberoamericanas, la “guerra sucia” ha sido normalmente dirigida desde la cima del Estado. En nuestro país, se ha

consideran que la solución al conflicto armado con la guerrilla es la militar.

Así, pues, tales modalidades de oposición -social, de izquierda e insurreccional-, reflejan el grado de desinstitucionalización a que ha llegado el mantener posiciones contrarias al poder constituido, al igual que sería una visión reduccionista y superficial pretender que dicho fenómeno político se resolvería en Colombia solamente con el funcionamiento de un esquema gobierno-oposición, “puro”, entre liberales y conservadores, pues si se excluyen a determinados actores socio-políticos, estos no desaparecerían, buscarían nuevas formas de participación. En ese orden, como se ha dicho, necesitaríamos un esquema gobierno-oposición(es), bipolar, no bipartidista, en el que cualquier partido o movimiento, tendría que definir su posición y ejercerla responsablemente. Para lograrlo se requeriría ampliar el espacio democrático, dentro de un marco constitucional y legal que permita acomodar a todos los actores políticos. Tal sería el camino para configurar, inicialmente, un régimen bipartidista imperfecto, que con el tiempo mutaría, seguramente, al multipartidismo.

---

desarrollado, hasta ahora, al margen del ejecutivo, aunque con cierta tolerancia del mismo, apareciendo de forma mimetizada en el enjambre de violencias cruzadas. La confusión deliberada en algunas clases dirigentes constituye una forma de encubrimiento. Su origen inmediato es claro, como resultado del fracaso de la guerra y de los fallidos intentos de negociación del conflicto político-militar de las últimas cinco administraciones.



El permitir espacios para las nuevas opciones políticas que emerjan es imprescindible, pero no es únicamente para articular a las fuerzas extra-parlamentarias a la dinámica política institucional sino para recalcar una realidad: los partidos tradicionales, pese a constituirse en mayorías -cada vez menos reales-, no agotan la representación nacional, pues cada vez más surgen movimientos políticos que se desmarcan tanto del bipartidismo como de la izquierda comunista. Empero, no bastaría, con la exclusiva oposición política, es indispensable dar cabida a la oposición social, ya que, como se sabe, los partidos no asumen plenamente la representación societal, por lo tanto se requieren a su vez crear nuevos canales de articulación -participación- de esta forma de oposición, una muestra de ello ha sido la descentralización político-administrativa en las localidades, básicamente.

#### 4.2.3. UN OLVIDO INTENCIONADO: EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN

Debemos partir de un presupuesto ya planteado implícitamente: una democracia en la que no coexistan fuerzas contrarias que disputen la conducción del gobierno, se deteriora y esta condenada a corromperse. En Colombia, como se ha dicho, ni el partido de gobierno es tal, pues lo es de una persona -presidente-, ni los otros

partidos tienen interés o capacidad para enfrentarse al gobierno, por el contrario, procuran recibir de éste prebendas para mantener la dinámica clientelista en los que se basan sus posibilidades electorales, toda vez que son incapaces de sobrevivir sin presupuesto y sin burocracia, mientras que al ejecutivo dicha situación le satisface porque se garantiza la inexistencia de una oposición crítica y calificada, asegurándose con ello la complicidad en todos sus actos, pues no tiene trabas en la tramitación de sus proyectos, así Gobierno y Congreso “están hechos el uno para el otro”.

Ya hemos visto, también, como la Carta de 1991 establece garantías para partidos y movimientos que no participen en el gobierno y ordena al legislativo expedir una ley estatutaria que desarrolle dicha garantía, lo cual sería un avance hacia la consolidación democrática. Al respecto nos asalta la siguiente inquietud: ¿por qué no se ha expedido dicha normativa?. Su respuesta es sencilla, simplemente porque no le serviría a la clase política tradicional en el poder, a quienes las vigentes reglas de juego les funcionan casi a la perfección. De otra parte, la ausencia de oposición real se ve reforzada por el compromiso de los medios de comunicación – difusión- y los partidos políticos tradicionales, en el gobierno y en el Congreso, pues su llamada independencia se ve cuestionada al ser contratistas del Estado. Razón por la cual sería indispensable que

una norma constitucional impidiera tanto a las empresas dueñas de medios de comunicación como a sus socios o accionistas contratar con el Estado en negocios distintos a los propios de su objeto social. Esta situación aunada a la imposibilidad real de partidos y movimientos diferentes al bipartidismo, por debilidad financiera, de acceder a medios de comunicación o pagar publicidad, desmotivan el ejercicio de la oposición. Por tal motivo, y ante la imposibilidad de obligar a los medios privados a brindar espacios a los opositores del gobierno, el Estado debería fortalecer los sistemas de comunicación públicos, como parte del programa de financiación a los partidos y movimientos, lo cual redundaría hacia el equilibrio informativo y garantizaría la divulgación masiva de las actividades y planteamientos de todos los actores políticos.

No se puede pasar por alto el papel de ciertos medios de comunicación –columnistas-, especialmente escritos<sup>475</sup>, quienes mantienen posturas mas puras en materia ideológica, inclusive a veces mas que los mismos directorios políticos, su razón radica en la tradición de sus fundadores y la responsabilidad con sus lectores. Además, claro está de sacar provecho ante cualquier suceso político, para aflorar el tinte sensacionalista o amarillista. Ninguno se desmarca de una posición política en particular.

---

<sup>475</sup> Tales son los casos de los diarios capitalinos El Tiempo y El Espectador, así mismo de la revista Semana.

En la campaña presidencial de 1994, antes que confrontación de partidos, se presentó un enfrentamiento de coaliciones, una integrada mayoritariamente por el partido liberal, apoyando a Ernesto Samper, de otra el movimiento suprapartidista Alianza por Colombia, soportado en el Partido Conservador, cuyo candidato era el hoy presidente Andrés Pastrana. Concluida la contienda electoral renació la veta frentenacionalista, ya que el gobierno de Samper pactó de forma inmediata con el Partido Conservador, simulando un acuerdo programático, en realidad burocrático, de otorgarle participación en su gabinete. Lo cual confirma el arraigo del sistema político a sus viejas prácticas, conllevando la falta de espacios para que la oposición se ejerza y no se desarrolle por vías extrainstitucionales. Por lo tanto, ello explica por qué el debate acerca del pretendido “estatuto de la oposición” oscila entre la convicción de su necesidad, como garantía democrática, y la distribución burocrática de los organismos estatales entre las fuerzas en el poder.

En tal medida los intentos de crear un sistema político que diera garantía a la oposición han chocado con varias barreras: el sistema clientelista de la política, el sistema electoral y la cooptación de las fuerzas emergentes -entre otras-, auspiciado por la normativa vigente. Tales obstáculos sólo serían superados en la medida en que operen cambios no sólo institucionales sino también en el nivel de

cultura política de la población. El gobierno para tal efecto creó una comisión con un nombre limitado para tal fin: “Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos”, mediante Decreto 842 del 23 de mayo de 1995.

La referida Comisión de Reforma<sup>476</sup> creada en por el presidente Samper, concluyó que uno de los problemas fundamentales de la crisis política colombiana era la inexistencia de una verdadera oposición política en Colombia, pues la colaboración burocrática ha envilecido el sistema político nacional. Por ello una oposición democrática contribuiría eficazmente al desarrollo de la convivencia, de la cultura de la tolerancia y del pluralismo político. La oposición no sería por naturaleza obstruccionista, por el contrario daría vida al proceso político y lo legitimaría. En tal sentido una reforma política para la paz debería contemplar como una de sus componentes básicos la aprobación de un estatuto de la oposición,

---

<sup>476</sup> La Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos fue creada mediante Decreto 763 de mayo de 1995 y estuvo compuesta por 15 miembros : Horacio Serpa Uribe (ministro del interior), Juan Guillermo Angel y Piedad Córdoba (senadores y directores del Partido Liberal), Jaime Arias y Omar Yepes (senadores y directores del Partido Conservador), Carlos Arturo Angel (Presidente del Consejo Gremial y Presidente de la ANDI), Orlando Obregón (presidente de la CUT), Jaime Dussan C. (senador y directivo de la Alianza por Colombia), Janeth Suárez (representante a la Cámara por la AD-M19), Alberto Casas (periodista), Guillermo Páramo (Rector de la Universidad Nacional de Colombia) y Fernando Cepeda, Javier Sanín, Pedro Santana R., y Eduardo Pizarro (analistas políticos). La Comisión entregó su informe al Presidente de la República el 14 de julio de 1995. Los proyectos de actos legislativos (enmiendas constitucionales), y de leyes estatutarias para desarrollar las conclusiones de su trabajo fueron presentadas en septiembre del mismo año. Ninguno fue aprobado. Cabe anotar que no hubo representantes en la Comisión de la izquierda. De todas formas las conclusiones de la misma tuvieron un amplio consenso por parte de los partidos y representantes de la sociedad civil, pero por la misma estructura de poder inserta en el Congreso, de naturaleza clientelista y conservadurista, no salieron adelante.

que involucre y desarrolle instrumentos y mecanismos que garanticen su ejercicio. La reforma política constituye, pues, una parte muy importante de la agenda para de paz y de negociación del conflicto armado interno que libra el Estado con la insurgencia.

#### 4.2.4. LA PROPUESTA POLÍTICA DE 1995. CONCIENCIA DE REFORMAR SIN VOLUNTAD POLÍTICA

Con el fin de estimular la existencia de la oposición, el gobierno Samper presentó al Congreso en 1995 un proyecto de reforma política, de cuyas memorias sobresalen las siguientes afirmaciones:

*“...los partidos políticos atraviesan por una profunda crisis de organización, de legitimidad, de representatividad, lo cual los obliga a adelantar un proceso de reflexión que les permite recuperar su liderazgo dentro de un nuevo escenario político en el que los ciudadanos exigen más y esperan mayor participación en las decisiones que los afectan...*

*...Adicionalmente la Comisión la Comisión estima que es necesario superar la actual situación de indefinición de responsabilidades políticas de los distintos partidos y movimientos, acaecida como consecuencia de la simultaneidad en el ejercicio del gobierno y de la oposición”<sup>477</sup>.*

Ahora bien, en relación con el proyecto de ley estatutaria o estatuto de la oposición, propusieron lo siguiente:

---

<sup>477</sup> Comisión para el estudio de la reforma de los partidos políticos. *Memorias de Trabajo*. Ministerio del Interior. Secretaría Técnica, Santafé de Bogotá, sf, p.38.

*“La comisión cree que es hora de recuperar la razón de ser de la Democracia en la cual la mayoría de los ciudadanos escoge un Gobierno en la clara responsabilidad de ejecutar una plataforma electoral durante un término limitado, al final del cual los ciudadanos le tomarán cuentas para retirarle o renovarle la confianza.*

*Respetar el papel de las mayorías y de las minorías asegura la gobernabilidad o el buen gobierno y le devuelve transparencia a la vida política...y es en la perspectiva del comportamiento y de los resultados del gobierno y de la oposición como una vez más los ciudadanos tomarán su decisión electoral, cuatro años después.*

*...La existencia y buen desempeño de la oposición harán evidente que nuestros desacuerdos son legítimos, que ellos enriquecen la democracia y que lo natural es que se tramiten y se superen civilizadamente, o sea, por la vía democrática<sup>478</sup>”.*

En tal sentido la Comisión recomendó de manera imprescindible el obligar a los partidos y movimientos políticos, triunfadores en una jornada electoral, a asumir su responsabilidad política de gobernar y a los perdedores la de afrontar la tarea como oposición, proponiendo para ello investir automáticamente la condición de senador al candidato presidencial mayoritario derrotado, con el fin de facilitar su liderazgo como cabeza de la oposición en el Congreso<sup>479</sup>. La crítica a esta propuesta ha sido el de verla concebida para garantizar

---

<sup>478</sup> Ibidem, p.43.

<sup>479</sup> La Comisión propuso que “los partidos, movimientos o coaliciones políticas que ganen la elección presidencial, deberán asumir la responsabilidad política de gobernar con su plataforma programática y los perdedores la de hacer oposición, sin perjuicio de que se llegue a acuerdos con respecto a temas de interés nacional. Ello supone además la garantía del derecho constitucional de los ciudadanos a participar como funcionarios o servidores públicos. Los cargos de responsabilidad política pertenecen al partido o coalición de gobierno. Se entiende por cargos de responsabilidad política los ministros del despacho, viceministros y directores de Departamentos Administrativos. El candidato mayoritario derrotado en la elección presidencial adquiere la investidura de Senador de la República con todas sus responsabilidades y derechos.”. Ibid.

el co-gobierno bipartidista, pues el otorgar una especie de estatus de jefe de la oposición al candidato presidencial derrotado, y convertirlo automáticamente en senador, consolidaba el poder en uno de los dos partidos mayoritarios, a los cuales las minorías debían plegarse. Consideramos que ella es infundada en la medida en que lo pretendido es la estructuración de un sistema político bipolar y no bipartidista. Ahora bien, frente a la prohibición de la denominada doble militancia política, podría considerarse como un veto a las coaliciones o a la creación de movimientos pluripartidistas, constituidos como alternativas de la oposición democrática y de las diferentes fuerzas sociales para hacer frente al bipartidismo.

En resumen, el proyecto de ley estatutaria contenía las siguientes recomendaciones:

1. En cuanto a su objeto. Otorgaba, además de los derechos que poseen todos los partidos y movimientos, unas prerrogativas propias para el ejercicio de la oposición. De tal forma, la legitimidad y representatividad política, sólo se lograrían cuando un partido o una coalición de partidos ejerciera con responsabilidad el mandato logrado en la contienda electoral y, a su vez, un partido, coalición o pluralidad de partidos materializaran el derecho legítimo de hacer oposición, proyectándose como alternativa política viable. Así mismo, el control político y la fiscalización obtendrían la relevancia





natural como en todo espacio democrático.

2. En cuanto a los destinatarios. Tendrían que reunir ciertos requisitos: tratarse de partidos o movimientos políticos con personalidad política y, desde luego, estar en la oposición, es decir, no participando en ninguno de los cargos del gobierno. Lo cual no quería decir que los pequeños partidos, movimientos, organizaciones y grupos significativos de ciudadanos no pudieran realizar oposición, simplemente que tal estatuto no los cobijaría. La razón de ello radicaba en la pretensión de fortalecer el esquema gobierno-oposición, mediante el estímulo a los actores políticos estables y permanentes, con lo que, a su vez, se evitaría la atomización de la representación política.

3. Las bancadas parlamentarias. En su proposición coincidieron con el Ministro de Gobierno, toda vez que plantearon su conformación como principio de organización para la disciplina parlamentaria tanto de los miembros que apoyan al gobierno, como de sus opositores. De tal manera, los representantes se verían mejor organizados ante sus representados y su trabajo realizado con mayor sentido de coherencia, al ser presentado como trabajo de bloque<sup>480</sup>.

---

<sup>480</sup>“La creación de bancadas parlamentarias reconocidas, tanto por parte de los partidos, como de los que se oponen a él, con objeto de organizar la labor parlamentaria alrededor de entidades partidistas coherentes, que muestran en el Congreso y hacia fuera de éste, actitudes sólidas y reconocibles frente al problema materia de debate”. Comisión..., *Memorias de trabajo*, cit, p.47.

La introducción del sistema de bancadas parlamentarias constituye otro elemento importante para determinar el esquema Gobierno-oposición, pues clarifica e identifica tanto fuerzas políticas como posiciones ideológicas y programáticas; asimismo, la organización del trabajo parlamentario con la institucionalización de los voceros de las bancadas, la dotación de asesorías profesionales, el rediseño de los sistemas de tramitación de las leyes, la incorporación de periodos de preguntas, la clarificación del trabajo de las comisiones, así como la transmisión por t.v., sin edición, de la labor parlamentaria y, por otra parte, evitar la perversión en el ejercicio legítimo de influir en la actividad legislativa mediante el denominado cabildeo o lobby.

Por otra parte, la Comisión propuso establecer ciertos derechos y garantías para la oposición en los niveles nacional, regional y local comunes para todos los partidos y movimientos con personalidad jurídica, tale como:

1. Acceso expedito y preferencial a la información y documentación oficiales.
2. Uso gratuito de los medios de comunicación del Estado, el cual sería regulado por el Consejo Nacional Electoral.
3. Derecho de réplica frente a los ataques o tergiversaciones emitidas por funcionarios del Estado a través de los medios de comunicación del Estado, asunto que sería regulado por la Comisión

Nacional de Televisión.

4. Derecho de consulta previa a todos los partidos y movimientos, cuando el gobierno tratara los siguientes asuntos: objetivos fundamentales de la política económica y social, plan nacional de desarrollo y presupuesto general; políticas de defensa, paz y orden público y de relaciones exteriores.

Pese a las recomendaciones anteriores, el proyecto de reforma constitucional no favorecía el ejercicio de la oposición democrática, pues le daba prioridad al presidencialismo, al contener prerrogativas autoritarias al ejecutivo, con medidas restrictivas de las libertades, bajo la figura de la conmoción permanente y, a su vez, limitando los controles constitucionales, configuraba en sí misma una verdadera contrarreforma lesionadora del ejercicio abierto y activo de la oposición social y política. Por su parte, otro factor que coadyuvó a la deslegitimación de las conclusiones y recomendaciones fue el hecho de haber, la administración Samper, excluido al Partido Comunista y a la Unión Patriótica de la Comisión de Reforma de los Partidos Políticos. Lo cual denotó la intolerancia del régimen hacia las minorías.

Respecto al sistema electoral planteaba cambios en la circunscripción nacional para el Senado, reduciendo su número a 65, hecho que desfavorecería a los movimientos minoritarios,

asimismo las listas uninominales garantizarían la elección de los tradicionales gamonales. En relación con la unificación de fechas electorales, se beneficiarían las mayorías bipartidistas, pues ahorrarían esfuerzos y recursos al realizarse en una sola jornada todas las elecciones, ya que existen factores objetivos de poder que permitirían su ocurrencia, dadas las nóminas y prebendas que manejan. Por su parte la prolongación del periodo de gobierno de tres a cuatro años a gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, desfavorecía también a las minorías. Mientras que la doble vuelta presidencial resultaría positiva, ya que flexibilizaría la posibilidad de acuerdos políticos y coaliciones.

En cuanto a la elección del Contralor General de la República – control fiscal- y del Procurador General de la Nación –ministerio público- por mayoría calificada del Congreso, dejaba en manos de dicha gran mayoría su determinación, y aunque los candidatos procedieran de partidos diferentes al de gobierno, ello no garantizaba siquiera la posibilidad de seleccionar candidatos por fuera de los partidos tradicionales. Respecto a la organización interna de los partidos, a parte de exhortar su democratización, se autorizaba a la ley su reglamentación interna -cuestión novedosa y necesaria-, ya que la Carta vigente deja al arbitrio de cada colectividad su organización, independientemente del contenido de la pretendida norma, sus efectos serían imprevisibles.

Frente a la financiación de las campañas, al proponer que cualquier ciudadano pudiera contribuir con recursos a los partidos políticos, hasta determinadas sumas, facilitaba la contribución por parte de los funcionarios públicos y no impediría, excepto por la cuantía individual, el ingreso de dinero procedente de actividades ilícitas o de los grandes grupos económicos, incorporadas a través de interpuestas personas. En relación con el tiempo de las campañas, el acceso a los medios de comunicación y al transporte público, resultaba conveniente la reducción de duración de aquellas, pero resulta evidente la clara desventaja frente al uso de medios, dada la articulación y poder bipartidista sobre los mismos. En síntesis, la pretendida reforma política de 1995, tenía entre sus pilares: a. La financiación estatal a partidos y movimientos debidamente institucionalizados y con procedimientos democráticos; b. El rediseño de un sistema electoral que fortaleciera la institucionalidad de los partidos, su representatividad, su legitimidad y su papel ante los cuerpos colegiados y la sociedad, y; c. La fijación de un calendario electoral que fomentara el esquema Gobierno-oposición, al darle claridad al juego político.

Por su parte, otro grupo, los asesores de la Comisión de Ajuste Institucional del Congreso, en 1995, sostuvieron en el mismo sentido que sin partidos sólidos y democráticos el presidencialismo

seguiría “subyugando” fácilmente al legislativo –cuando en realidad es lo contrario-, por ello recomendaron una profunda reforma de los partidos y movimientos políticos, pues de lo contrario no se lograría el pretendido equilibrio de poderes y los congresistas seguirían actuando de forma individual frente al gobierno, como dueños de parcelas partidistas. Dicha Comisión, como propuesta de los contrarreformistas al proyecto de Samper, fue planteada mas en términos de ajuste constitucional que a una reforma propiamente dicha, veamos sus recomendaciones puntuales:

1. El semi-presidencialismo. Con el fin de disminuir los poderes del régimen presidencialista propusieron establecer un sistema semi-presidencial, el cual exigiría también *“el establecimiento y funcionamiento de un sistema de partidos con disciplina de voto, fuertes y cohesionados, de suerte que uno o su coalición gobernara y otros pudieran ejercer la oposición”*<sup>481</sup>. De tal forma el ejecutivo, como en los sistemas parlamentarios, sería bicéfalo, con jefe de Estado y jefe de Gobierno radicados en personas diferentes. Lo cual supondría contar con cámaras legislativas debidamente representadas e integradas por bancadas o bloques fuertes y serios, para ello sería necesario modificar el art.108 de la C.P., y otras leyes como la Ley Estatutaria de Partidos y Movimientos Políticos y la Ley Orgánica del Congreso de la República.

---

<sup>481</sup>*Caja de Herramientas*, No. 31, ago/95, Corp. Viva la Ciudadanía, Santafé de Bogotá, p.8.

2. Preservación del bicameralismo. Frente a las voces que se inclinan por el monocameralismo consideran que ello no es necesario, por cuanto la labor legislativa en las dos cámaras resulta adecuada con las exigencias nacionales, dada la complejidad de las relaciones económicas y sociales regionales. Por otra parte, adujeron que su conversión tampoco resolvería el problema de legitimidad, el cual se da también en los de tipo unicameral. En cuanto al trámite legislativo, señalan que los ministros no deberían asumir una actitud de colegisladores en relación con los proyectos de ley, debiéndose limitar solamente a radicarlos; y a su vez, sus citaciones deberían hacerse únicamente ante las comisiones constitucionales, excepto cuando se trate del trámite de una moción de censura, la cual debería desarrollarse en los plenos. De tal forma que con ello “*los grandes debates nacionales que se surtirían en plenarias se llevarían a cabo por peticiones de bloques de partidos o movimientos, quienes designarán máximo tres voceros*”<sup>482</sup>.

Respecto de las reformas a los proyectos de ley sugirieron que debían desarrollarse en las comisiones y no en las plenarias, precisando que cualquier congresista interesado en el tema podría asistir a las reuniones de la comisión que lo trate. En cuanto a la organización del Congreso propusieron que éste debía dotarse de

---

<sup>482</sup> Ibid.

una gerencia administrativa con el fin que las mesas directivas de Senado y Cámara de Representantes se descargaran de dichas funciones; igualmente, consideraron que debería exigirse mejores calidades y requisitos a los miembros que integren el cuerpo asesor de los congresistas.

3. Los partidos políticos. Ante la crisis de legitimidad y representatividad de los partidos políticos recomendaron reformar el artículo 108 de la C.P., referido a partidos y movimientos políticos, concretamente el inciso segundo<sup>483</sup>, para que éste dijera lo siguiente: *“Los partidos y movimientos políticos reconocidos por el Consejo Nacional Electoral se caracterizarán por una organización interna democrática. En consecuencia, para escoger directivas y candidatos a cargos de elección popular adoptarán procedimientos democráticos”*. Asimismo, plantearon la modificación del Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos para dirigirlos hacia la modernización y democratización interna, para lo cual se requeriría abordarla en dos legislaturas consecutivas, inicialmente para reformar el art.108 y luego tramitarse la ley estatutaria de los partidos.

---

<sup>483</sup> Art.108 “(...) En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones. Los partidos y movimientos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito alguno.(...)”.(CP.).



4. Financiación de los partidos. En esto discreparon con la Comisión del Gobierno, ya que consideraron que la financiación de los partidos no debía ser asumida totalmente por el Estado al estimarlo contraproducente, entre otras razones por el impacto fiscal que generarían las nuevas erogaciones. En su lugar, sugirieron que debían ser cubierta por el Estado y los particulares, pero únicamente con aportes de personas naturales en cantidades limitadas y sometidos a rígidos controles. Ahora bien, para evitar los costos de las campañas y la contaminación publicitaria, consideraron que la propaganda política pagada debía limitarse y en contraposición el Estado asignaría, en forma gratuita y equitativa, espacios en los medios de comunicación públicos.

5. La oposición. Los llamados asesores de los “contrarreformistas” en relación con el ‘Estatuto de la oposición’ consideraron que la Ley Estatutaria de los Partidos y Movimientos Políticos contiene algunos artículos relacionados con este asunto, pero más que un desarrollo normativo constituiría una repetición del art.112 de la C.P. Por lo tanto sugirieron que debía tramitarse un proyecto de ley que buscara desarrollar cabalmente la oposición, en todos los ámbitos: nacional, departamental y municipal. Tal propuesta debía tener la categoría de ley estatutaria.

Tales apreciaciones estuvieron bien encaminadas, en la medida en que al descifrar la problemática de la organización de los partidos políticos y la perversa lógica de negociación entre el ejecutivo y los parlamentarios, entendieron que sería necesario una reforma política de corte estructural, como sería la conversión del sistema de gobierno a un semi-presidencialismo y la reforma del sistema de partidos, pero dichas recomendaciones pasaron como un ejercicio de análisis académico al que los políticos no prestaron atención alguna pese al rigor de muchas de sus consideraciones, demostrándose con ello la total ausencia de voluntad política de llevar a cabo reformas de este tipo.

Teniendo en cuenta las anteriores observaciones podemos deducir la problemática que afronta el sistema político colombiano, en los siguientes términos:

1. Existe un sistema de representación política acaparado por el bipartidismo que bloquea todo intento de renovación o cambio de modelo compartido, que renuncia a un esquema de gobierno-oposición, promoviendo con ello la protesta social y la lucha armada como únicos medios de hacer oposición al poder. El comportamiento o actitud de los dos partidos históricos frente al esquema gobierno-oposición ha sido ambivalente, puesto que discursivamente lo han planteado pero a la hora de la verdad se alejan de dicha fórmula, manteniéndose gracias a una perenne

estrategia coalicionista<sup>484</sup>. A pesar de las variadas divergencias discursivas que presentan las distintas fuerzas políticas, las cuales se contrastan con su comportamiento en sede parlamentaria, ya que en la toma de decisiones en el Congreso, frente a los proyectos de ley, terminan reflejando la directriz del gobierno de turno, ya sea de tendencia liberal o conservadora pero siempre coaligados, lo cual refleja el peso del presidencialismo y del bipartidismo, pese a la apertura y proliferación partidista, en el sistema político colombiano.

El Partido Liberal, a pesar de poseer una mayoría histórica, nunca a podido mantener una disciplina interna, que le permita actuar de manera unificada, razón por la cual a los gobiernos liberales –léase de presidentes liberales- han tenido que formar coaliciones con diferentes grupúsculos de todos los partidos en el Congreso, incluidos los de su propia colectividad, al no existir disciplina de partido. Por su parte, las demás fuerzas al tener la condición de minoritarias tienden a invocar el consenso, aducido como una forma de expresión de la democracia, de un lado; y de otro, muy recurrida, la inexistencia de condiciones políticas que permitan la práctica real

---

<sup>484</sup>El control político resulta afectado por los ‘gobiernos de coalición’, ya que se convierten en obstáculo para la fiscalización política, siendo la fórmula de gobierno predilecta en el sistema político colombiano, la razón radica en que a nuestros políticos no les gusta la oposición, actitud que fue heredada del Frente Nacional. VARGAS VELÁSQUEZ, A.: “Los partidos políticos colombianos en la transición: entre el clientelismo y el tecnocratismo”, en VARGAS VELÁSQUEZ, A., et al.: *Constitución política y reorganización del Estado*, Santafé de Bogotá: Universidad Nacional, 1994. p.179.

de una oposición política, cifrada en la ausencia de un Estatuto de Oposición. Lo cierto es que todas las fuerzas políticas padecen de una anarquía organizativa, ideológica y programática.

2. El peso aun presente del Frente Nacional, el cual promovió un esquema de Estado que determinó un sistema de representación política desarticulador de la pretendida unidad nacional, ya que concentró en el ejecutivo el poder –para servirle a la clase política en el legislativo-, convirtiendo el Congreso en un escenario de “pequeñas consociaciones” entre la clase política y el gobierno. Lo cual contribuyó a que en la Constituyente se planteara la necesidad de fortalecer el legislativo para que ejerciera debidamente el control político, situación que pese a formalizarse en la Carta del 91, no ha sido posible a raíz del sistema de partidos existente y a la dinámica de negociación entre el presidente y el congreso.

3. La permanencia en la historia política del país de dinámicas de exclusión y confrontación, articuladas a la precariedad del Estado, constituyen los obstáculos para el pluralismo político y para el ejercicio de la oposición. Olvidándonos que una democracia no tiene futuro sin la existencia de una cultura de oposición, la cual aparte de dar salida a la diversidad de intereses, legitima el sistema político, pues constituye la fórmula al disenso. Se requiere en su lugar, una nueva y significativa apertura democrática que determine

entre otras, las siguientes: la financiación estatal de las campañas políticas; el acceso de la oposición a los medios de comunicación públicos y privados; la creación de una circunscripción para las minorías en el Senado y en la Cámara de Representantes; la elección popular de Contralor, Procurador, Defensor del Pueblo y Veedor del Tesoro; la extensión de la revocatoria del mandato<sup>485</sup> a todos los cargos de elección popular; y la ampliación de prerrogativas para las iniciativas populares.

4. La crisis de los movimientos de izquierda, en el sentido de mostrar incapacidad para erigirse como fuerzas estables y coherentes de representación política nacional. Lo sucedido con el M-19 devela lo inconveniente que resulta ser oposición y pertenecer al gobierno, pues fácilmente se caía en contradicciones.

5. No ha habido en Colombia, en la práctica, organismos de control independientes, pues siempre han estado sumisos a las administraciones y coaliciones bipartidistas. Tanto la Procuraduría como la Contraloría<sup>486</sup> han estado permeadas por el gobierno de turno. El sistema de elección de sus cabecillas, de acuerdo con la Carta de 1991, no ha funcionado para el interés público. El actual

---

<sup>485</sup> Tal como quedó consagrado en la Carta Política venezolana de 1991: "Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables". (art.71).

<sup>486</sup> En los últimos 16 años los Contralores Generales de la República han sido procesados por actuaciones delictuales, entre otras, por nexos con los carteles de la droga. Un Procurador General de la Nación ha sido condenado por los mismos hechos.

presidente, Andrés Pastrana, suscribió un pacto comprometiéndose a presentar un proyecto de reforma constitucional en el cual se estableciera su elección popular. En su lugar consideramos otra salida, como es que su elección sea por el Congreso de la República, de una lista de candidatos elaborada y proveniente de los partidos de la oposición. Asimismo, en relación con todos los organismos de control estatal, incluso frente a las FF.AA y la Policía, debieran estar en manos de profesionales, postulados por la oposición; de tal manera se frenaría la corrupción, el abuso de autoridad, la violación de derechos humanos, etc.

### **4.3. UNA OPCIÓN RADICAL: LA OPOSICIÓN ARMADA**

#### **4.3.1. LA LUCHA ARMADA COMO AGUDIZACIÓN DEL CONFLICTO POLÍTICO**

La oposición armada en Colombia como alternativa ha sido la de mayor intensidad y desarrollo en el continente. Como sabemos, el fervor guerrillero surgió en Latinoamérica aleccionado por el triunfo de la revolución cubana, a su vez, favorecida por el sectarismo y la violencia política implantada por los partidos tradicionales y los altos niveles de permanente agresión legal y física de los sectores dirigentes sobre las clases subordinadas, alimentada por la honda

crisis social, lo cual le ha dado su peculiar arraigo nacional<sup>487</sup>. Los partidos tradicionales, afincados en el poder, se acostumbraron a responder preferencialmente por la vía represiva a la protesta social, olvidándose de su naturaleza política y reduciéndola a la categoría de “problema de orden público”. Ello lo demuestra la recurrencia de modo casi-permanente al Estado de excepción. En el mismo sentido, el bloqueo a la izquierda política ha fortalecido de manera directa a los movimientos guerrilleros.

Después de cuarenta años de lucha guerrillera revolucionaria en Colombia, sus acciones militares no ponen de manifiesto su proyecto político. La agudización y proliferación de violencias impide deslindar su propio perfil ante la mayor parte de la ciudadanía. Su largo devenir de frustraciones la inclinan hacia formas desesperadas de acción militar y cruel atropello a la población civil. Convirtiéndose de esta forma en un factor, no promotor de procesos de constitución y organización de las clases subordinadas, sino de aumento de la inestabilidad que conlleva a impedir el desarrollo democrático.

---

<sup>487</sup> “Las clases dominantes deben comprender que sistemas políticos no integradores, excluyentes, provocan una oposición conspirativa y, por lo tanto, erosionan los fundamentos de la legitimidad y el consenso del sistema. Pero, a su vez, una izquierda insurreccionalista, comprometida de antemano con un proyecto militar como vía única hacia su participación en el poder, se automargina de la lucha política y corre el riesgo del foquismo y el aislamiento. La saturación de la violencia de toda índole, ha desbordado la capacidad de aceptación de su empleo en la opinión pública, cualesquiera sean sus motivaciones”. PIZARRO LEON-GÓMEZ, E.: “Un nuevo Pacto Nacional más allá del bipartidismo”, en *Rev. Foro*, No.2, feb/87. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, p.30.

En Colombia, la confrontación armada interna ha sido la característica más relevante de la segunda mitad del presente siglo. Dicha violencia<sup>488</sup>, a partir de las dos últimas décadas, ha dejado de ser exclusivamente de carácter socio-político<sup>489</sup>; ahora, por involucrarse nuevos orígenes, expresiones y formas más complejas, con múltiples actores, además de las tradicionales guerrillas, las organizaciones del narcotráfico, los grupos paramilitares y la delincuencia común, confluye en un torbellino sin aparente salida. Sin embargo, a pesar que el conflicto armado se intensifica, también se abren perspectivas para su solución, propiciadas tanto por los sucesivos gobiernos como por la sociedad civil y, en algunos momentos, por la insurgencia armada, abriéndose la posibilidad de salidas diferentes al sólo uso de la fuerza de las armas. La lógica de funcionamiento del poder está variando, ya no deviene solamente de la institucionalidad, pues hoy la estructura estatal tiene sesgos de horizontalidad, por lo menos así lo encontramos plasmado en la

---

<sup>488</sup> “La violencia revolucionaria se traduce en un amplio espectro de organizaciones insurgentes de oposición al régimen político, como el caso del M-19, o al sistema en los demás casos y la respuesta autoritaria del Estado termina debilitando aún más su legitimidad, ante la inminente crisis de derechos humanos propiciada por el recurso permanente del estado de sitio, la doctrina de la seguridad nacional y sus secuelas de violencia indiscriminada, la tolerancia del paramilitarismo, haciendo mucho más compleja la posibilidad de incorporar plenamente esta oposición armada a la vida política”. ROMERO, “Oposición, pluralismo...”, cit., p.38.

<sup>489</sup> Colombia padece una situación de violencia en extremo, en la que ocurren alrededor de 30.000 homicidios cada año, donde existe un nivel de impunidad en materia penal que ronda el 90 por ciento, con una sociedad en la cual el 50 por ciento vive en la pobreza; constituye pues una sociedad muy fragmentada en la que una minoría ha venido poseyendo y apropiándose de los importantes niveles de crecimiento a lo largo de toda su vida republicana, gracias al monopolio ejercido por pocos conglomerados económicos que controlan la economía mediante un modelo especulativo, a favor del gran capital financiero; a su vez, existe una economía ilegal articulada al cultivo, procesamiento y tráfico de sustancias psicoactivas; la corrupción en escenarios públicos y privados se mantienen a la sombra de la impunidad y debido, también, a la debilidad de las instituciones que la combaten.



Constitución Política de Colombia de 1991, que contempla una democracia participativa y no solamente representativa.

#### 4.3.2. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA INSURGENCIA RADICAL

Podemos distinguir tres etapas en la evolución de la guerrilla contemporánea<sup>490</sup>:

<sup>490</sup>Periodización de la violencia en Colombia:

PERIODIZACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE SISTEMA POLÍTICO Y VIOLENCIA EN COLOMBIA
I. Guerras civiles entre nacientes partidos (Liberal - Conservador) en el siglo XIX 1era. Invitación al "pueblo" a relacionarse con la política a través de la guerra. Comienza a consolidarse una cultura política intolerante excluyente y sectaria.
II. Insurrecciones pueblerinas ("Bolcheviques" lideradas por Partido Socialista Revolucionario (P.S.R.) en los años 20s del siglo XX. La naciente organización de izquierda acude igualmente al recurso de la violencia para hacer política. Desde la izquierda también se contribuye a ir afirmando una cultura política dogmática y sectaria. "República Conservadora" con instituciones partidizadas y parcializadas (criminalización de la lucha social).
III. Violencia Bipartidista (enfrentamiento entre partidos liberal y conservador) - Violencia "Chica" (años 30s) localizada en zonas de Boyacá y Santanderes ligada al inicio de la "República Liberal". - Violencia (1946-53) generalizada al país y acentuada con el asesinato del caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán el 9 de abril de 1948. - Se inicia con el comienzo de la 2a. "República Conservadora". - En ambos casos su origen se relaciona con: Partidización de Instituciones Estatales. Problema agrario/Sectarismo político. - "Guerra de Villarrica" (54-57) contra zonas de autodefensa comunista en Tolima y Cundinamarca. - Bandolerismo (con casos de "bandolerismo social") como remanente de las guerrillas liberales y conservadoras.

- La primera es la del surgimiento y relativa consolidación de tres grupos guerrilleros, el ELN (ejército de liberación nacional), el EPL (ejército popular de liberación) y las FARC (fuerzas armadas revolucionarias de Colombia), quienes constituyeron en cierto modo la matriz de las fuerzas guerrilleras actuales de izquierda. Los dos primeros tienen en común la inspiración en la concepción de focos armados de tendencia marxista-leninista, su origen eminentemente urbano, y su intención fue la de alcanzar sólidos contactos con regiones y protagonistas de la violencia anterior, liberal-conservadora, apoyados en el voluntarismo político radical, característico de las capas medias. Las FARC por el contrario, cuyos componentes se hallaban arraigados en las comunidades rurales, formalmente nacieron en la década del sesenta pero tienen en realidad su origen en la resistencia campesina de los años

IV. Violencia Revolucionaria (búsqueda de confrontación total al Estado o al régimen político por organizaciones con discurso revolucionario de influencia marxista).

- Surgimiento de "guerrillas clásicas" se inicia a mediados de los 60s con surgimiento de FARC, ELN y EPL y se prolonga hasta hoy día, con variantes. Origen se asocia a factores externos (Revolución Cubana/Conflicto Este-Oeste/Ruptura entre partidos comunistas Soviético y Chino) e internos (Surgimiento de nuevas organizaciones políticas de izquierda/Radicalismo juvenil, particularmente estudiantil/Persistencia de remanentes de la Guerrilla Liberal-Comunista/Estrechez del Sistema Político).
- Surgimiento de guerrillas populistas-nacionalistas y "comunitaristas" a partir de los años 70s. Asociada al surgimiento del M-19, El Quintín Lame con pretensiones de oposición al Régimen Político Bipartidista y/o Defensa de intereses de Comunidades Indígenas.
- Complejización de la violencia (a partir de los años 80s). Surgimiento de mecanismos parainstitucionales (autodefensas-paramilitares) e irrupción del narcotráfico que potencia las violencias existentes. Incremento de la criminalidad común y la violencia cotidiana. Búsqueda de coordinación de organizaciones guerrilleras y cambio de énfasis en el discurso: se pasa de priorizar la "toma del poder" nacional al "control y ejercicio del poder" territorial (regional y local).

VARGAS VELASQUEZ, A.: *Política y armas al inicio del Frente Nacional*, Santafé de Bogotá: UNAI., 1995, p.22.

cincuenta, motivados por la función defensiva frente a la expansión terrateniente.

- La segunda etapa de éstos movimientos corresponde al decenio del setenta<sup>491</sup>, originada por el reflujo de escisiones en el movimiento guerrillero a consecuencia del crecimiento paralelo de movimientos campesinos y estudiantiles. Gracias, también, a la diversificación de la izquierda legal urbana, que opuso la “*Línea de Masas*” al foquismo errado, al discurso rígido y estrategista, por cuyo progresivo aislamiento fueron colocados al borde de la extinción algunos grupos guerrilleros, como ocurrió con el ELN en la llamada operación Anorí emprendida por tropas oficiales.

- En su tercera fase, de 1978 en adelante, con excepción del M-19, surgieron grupos guerrilleros de segunda generación, tales como el Quintín Lame, (pro-indigenista), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria -MIR- Patria Libre, y el Partido Revolucionario de los Trabajadores -PRT-. Por su parte los antiguos grupos se reactivaron y en conjunto buscaron un protagonismo en el plano

---

<sup>491</sup> “Desde los años sesenta hasta 1974, el movimiento guerrillero estuvo confinado al campo y alcanzó un difícil crecimiento político y militar. En los setenta, el M-19 asumió su personería y le abrió una nueva época. Sus golpes publicitarios y al torpe represión ejercida por la administración Turbay, lo convirtieron en interlocutor forzoso del gobierno. Conquistó simpatía creciente en sectores populares, medios e intelectuales de la población. Como lo demostró después del proceso de paz, obtuvo entonces un protagonismo superior a su capacidad real de conducción política. En consecuencia, durante la administración Betancur, el M-19 perdió la legitimidad conquistada y se lanzó finalmente al suicidio en el Palacio de Justicia. La paz se convirtió en su derrota”. RESTREPO, “La guerra como sustitución de la política”, cit, p.88.

político legal, mediante procedimientos que habían desestimado anteriormente.

Podemos concluir, inicialmente, de una parte, que la guerrilla había perdido en los años setenta espacio y justificación cuando se ampliaron, así fuera mínimamente, los canales de participación social y política, pero su mantenimiento y reactivación estuvo relacionada con la equivocada política estatal de “*tierra arrasada*”, implementada, especialmente, bajo la administración Turbay; además del incumplimiento gubernamental de efectivas reformas institucionales que posibilitaran cambios socioeconómicos en todos los campos y, de otra parte, no puede hablarse de la guerrilla en singular, sino de las guerrillas en plural, dada la heterogeneidad de los grupos alzados en armas, los cuales no operan bajo una unidad ideológica ni militar uniforme; además, sus objetivos políticos y estratégicos difieren enormemente de un movimiento a otro, pues unos buscan incidir en la política petrolera, otros reivindican reformas agrarias y sociales, sin perder todas, desde luego, el principal objetivo, cual es la toma del poder, aunque la tendencia actual, como para-estados que son, es la de cohabitación en medio de la guerra y la negociación del conflicto armado (proceso de paz).

### 4.3.3. LOS ACTUALES ACTORES DEL CONFLICTO POLÍTICO-ARMADO

La guerra no declarada que vive Colombia involucra a una serie de actores: guerrilla, paramilitares, fuerzas armadas del Estado, narcotraficantes y la sociedad civil, los cuales interactúan —en múltiples formas— atendiendo sus respectivos intereses o propósitos, los cuales, en la mayoría de los casos, resultan ininteligibles. Veámoslos:

-La Guerrilla. Dentro de los grupos alzados en armas con tradición de izquierda revolucionaria y que mantienen aún una presencia en la vida nacional, encontramos a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), El Ejército de Liberación Nacional (ELN), El Grupo Jaime Bateman -reducto no amnistiado del M-19-, y la disidencia del Ejército Popular de Liberación (EPL)<sup>492</sup>. En Colombia las guerrillas de mayor tradición de lucha y con alto raigambre socio-regional siguen siendo protagonistas centrales del conflicto que en los últimos tiempos se intensifica y degrada hasta límites irreconocibles.

---

<sup>492</sup>Dentro de estos grupos guerrilleros se destacan hombres de trayectoria revolucionaria como Pedro Antonio Marín alias “Tirofijo” que es considerado el guerrillero más antiguo del mundo y es el fundador de las FARC en los años sesenta; el ex-sacerdote español Manuel Pérez alias “El Cura Pérez” cabecilla del ELN y Francisco Caraballo por el (EPL). Siguen en jerarquía hombres como Alfonso Cano, Raúl Reyes, y Francisco Galán.

Las FARC y el ELN se han mantenido a pesar del auge de las soluciones pacíficas en Centroamérica y del impacto de la caída del socialismo en la Europa del Este, permaneciendo y manteniéndose a través del secuestro y del denominado “impuesto revolucionario”, cobrado en múltiples formas. Pese al discurso emancipador que proclaman no esbozan razones programáticas que legitimen la vía armada. Se podría justificar la permanencia de estos grupos debido a: su tradición de guerra -cuarenta años-, la debilidad del Estado al nivel económico para resolver la problemática de una estructura de atraso y miseria, lo cual permite a los guerrilleros actuar sobre esa base popular insatisfecha, la carencia de una dirección gubernamental y social hacia metas claras de bienestar y de democracia real para toda la población colombiana <sup>493</sup>.

-Los Paramilitares. En los últimos veinte años hicieron presencia organizaciones de autodefensa, como resultado de la incapacidad del Estado para brindar seguridad a los ciudadanos que se veían continuamente amenazados por la guerrilla -secuestro y “boleto”, principalmente-. Pero estos grupos se han transformado también en actores políticos armados -de ultraderecha-, generadores, por ende, de violencia. El Estado no ha podido controlarlos, y pese a haber legalizado su conversión en Cooperativas de Seguridad Rural,

---

<sup>493</sup> SANCHEZ, R.: “Colombia: Las Guerras y el Derecho a la Paz”, en *Dimensiones Político-Económicas del Nuevo Orden Constitucional*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1996. p.19.

siguen operando sin sometimiento alguno, cometiendo asesinatos, masacres, aterrorizando y promoviendo desplazamientos masivos de la población civil, a tal punto que infunden mas temor que los movimientos subversivos.

-Las Fuerzas Armadas. Durante los dos últimos gobiernos -Gaviria y Samper- se gestó una política de fortalecimiento de los cuerpos armados en todos los terrenos, cualitativo y cuantitativo, constituyéndose el más grande apoyo que ha tenido la institución militar en su historia moderna<sup>494</sup>. No obstante, lo anterior, los logros del ejército han sido demasiado parciales y nos lleva a afirmar que la vía militar está resultando demasiado larga y costosa para el país. Al respecto, Sánchez afirma que el ejército no ha logrado eliminar ni a nivel militar ni colectivo a la subversión, como tampoco las causas sociopolíticas que la alimentan y reproducen<sup>495</sup>, por su parte el ex-comandante del Ejército, General Bonett presenta una interesante visión<sup>496</sup> de la situación de violencia en Colombia, defendiendo el papel de las Fuerzas Armadas.

---

<sup>494</sup> Para el presente año -2000- se está gestionando un paquete de ayuda en recursos bélicos (más de 1000 millones de dólares USA), por parte del Gobierno de los EE.UU., para fortalecer el aparato militar del Estado colombiano en su lucha contra la denominada "narco-guerrilla", tras ser considerada cuestión de interés para la seguridad nacional del país del norte.

<sup>495</sup> SÁNCHEZ, Op.Cit., p.19

<sup>496</sup> "Como puede ver, mi conocimiento del enemigo viene de la confrontación bipartidista que comenzó en la guerra de los Mil Días, se agravó en los años cincuenta y tuvo su consolidación a partir del Frente Nacional. De esta violencia, el país todavía no se ha podido librar".

... "Nunca leí ni oí en los medios que nuestra lucha fuera ilegítima y siempre se me animó a penetrar rápidamente en Marquetalia y terminar con el monstruo ateo y comunista que allí se incubaba. El presidente y sus ministros fueron a izar la bandera. La prensa nos declaró héroes.

-Los Narcotraficantes. El problema de la droga en los 80 transformó las reglas de juego en la sociedad colombiana, especialmente a los actores armados, pues el problema del narcotráfico<sup>497</sup> fortaleció el reconocimiento de la recurrente cultura de la economía ilegal y, a su vez, las organizaciones insurgentes se involucraron en esta actividad, por ello también se les viene denominando por parte del gobierno como “*narcoguerrilla*”, buscando su deslegitimación. Asimismo, se iniciaron procesos que intentaron insertar en lo social y en lo político a un nuevo colectivo, los “*narcopolíticos*”, originándose choques con los sectores

---

Esa fue mi primera medallita. Me la impuso el presidente frente-nacionalista por saber echar bala a los enemigos”.

...“Sabemos que whisky en mano nos critican... pero porque su finca o empresa no tiene suficiente tropa para que ellos puedan vivir tranquilos. Nosotros servimos para todo, hasta para estimular el criterio estratégico de la clase dirigente”.

...“Los militares no le lanzamos piedras a nadie. Sólo le echamos bala al enemigo. Y el enemigo está definido como la persona que le puede poner una bomba a “ El Espectador”, o no la deje ir tranquila a su finquita”.

...“El conflicto no es entre el Ejército y los delincuentes, sino que es una guerra que le han declarado a la sociedad”.

...“El caso de Colombia es de atraso, de hambre, de incultura, de ignorancia y de falta de felicidad. Estas enfermedades no las puede curar el Ejército”, en *Rev. Cambio* 16, Santafé de Bogotá, No. 199, Abril 7-14 de 1997, p.7.

<sup>497</sup> La “mafia” del narcotráfico hace parte del “establecimiento” y su objetivo e interés no se dirige a destruir el Estado, ni al régimen político, constituye mas bien uno de sus defensores más extremos: protegiendo a sangre y fuego la acumulación privada frente a la subversión o ante los movimientos populares. Empero, una de sus luchas contra el Estado fue el impedir la extradición de nacionales, para lo cual se filtró dentro de algunas de sus instituciones – legislativo-. Ahora bien, al enfrentarse a la legalidad, su accionar se ha tornado más violento, profundizando con ello la descomposición socio-económica y del Estado, sin que presente o posea un proyecto de sociedad diferente al existente. Por su parte las clases dirigentes se han mantenido ambiguas, al poseer aspiraciones contradictorias: una el lograr legitimación y, otra, el deseo de acumulación. Divididas internamente por lo anterior, han sostenido ante el narcotráfico una ambigüedad deliberada, pues han venido incorporando de manera pragmática sus capitales a la economía nacional, garantizando con ello la acumulación de capitales y, por otra parte, rasgándose de vez en cuando las vestiduras ante ciertos delitos denodadamente escandalosos o por la presión del exterior. Lo anterior se conjuga con una paradoja, según la cual, a la economía le va bien mientras al país le va mal.



tradicionales dominantes, fundamentalmente por los reparos éticos formulados a estos personajes públicos, por haber recibido dinero de dudosa procedencia<sup>498</sup>, siendo el caso más relevante la campaña presidencial de Ernesto Samper, lo que dio origen al mentado "Proceso 8000", del cual salió exonerado el presidente, más no sus inmediatos colaboradores.

La Sociedad Civil. Según los datos de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, entre 1991 y 1993 se cometieron 6.151 asesinatos y presuntamente políticos, 1.184 homicidios por "limpieza social", 4.029 muertes en acciones bélicas, 634 desapariciones, 285 torturas denunciadas y 3.447 detenciones políticas, para los siguientes años ver tabla anexa<sup>499</sup>. Por su parte la cifra de desplazados por la violencia llegó a 600.000 personas en los campos colombianos.<sup>500</sup> Ante este panorama se observó en Colombia, desde 1986, la movilización y la presión de distintos actores sociales en defensa de los derechos humanos, los que

<sup>498</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho.: *Comunidad, Conflicto y Conciliación en Equidad*, Bogotá: PNR, 1994, p. 29.

<sup>499</sup>

AÑO	MASACRES	SECUESTROS	HOMICIDIOS
1998*	145	1.427	24.241
1997	125	1.536	27.510
1996	110	1.608	26.642
1995	81	1.158	25.398
1994	75	1.293	26.828

\*Hasta noviembre 31 de 1998.

Fuente: *Síntesis '99, Anuario social, político y económico de Colombia*, Santafé de Bogotá: IEPRI-UN, 1991, p.50.

<sup>500</sup>SARMIENTO ANZOLA, op. cit., p. 319.

lograron un impacto en el Estado, al menos formalmente, pues se crearon consejerías presidenciales para la paz.

De tal manera, la sociedad civil ha empezado a manifestarse ya sea porque el conflicto, resucitando el antiguo temor hobbesiano de la guerra, necesita salidas y por tanto las movilizaciones sociales en su contra debían *“ser vistas como un agente positivo en la organización y en la transformación social”*.<sup>501</sup> En medio de la confrontación se perciben ciertas convergencias de intereses y posiciones especialmente en los movimientos cívicos y las marchas campesinas. No obstante, en Colombia no existe una dinámica homogénea de los movimientos sociales; el panorama de las luchas sociales contemporáneas en este país es además de fragmentado, contradictorio. No contamos con un Estado, una economía y una sociedad civil integrados y consolidados en términos nacionales: *“Nada resume mejor la paradoja nacional de orden y violencia que este contraste entre una lucha social que busca fortalecer pacíficamente a la sociedad civil, y la ausencia de salidas institucionales acompañada de prácticas violentas que la colocan al borde de su desaparición”*.<sup>502</sup>

---

<sup>501</sup>BEJARANO, A. M., *Revista Análisis Político*, No. 15. Bogotá, enero-abril de 1992, p.83.

<sup>502</sup>ARCHILA NEIRA, M.: “Tendencias Recientes de los Movimientos Sociales”, en *En Busca de la Estabilidad Perdida...*, cit., p.299.



#### 4.3.4. LA IZQUIERDA NO ARMADA

La trayectoria seguida por las fuerzas políticas de la izquierda no armada y minoritaria –Unión Patriótica y el Partido Comunista-, ha sido la de mantener una postura de oposición, realizada mas frente al sistema que en relación con los programas. La Unión Patriótica, concebida como un experimento de transición de la lucha armada a la lucha política civil, fue sometida al exterminio de sus miembros, hasta el punto de desaparecer, lo cual evidenció aún mas la precariedad del Estado<sup>503</sup>. Lo cierto es que en nuestro espacio político no han tenido la suficiente fortaleza para presentarse como alternativa. Por otro lado, ha sido muy clara su posición en el desarrollo de un estatuto de oposición que de cabida a todas las fuerzas disidentes.

En el plano civil hubo diversas formas de movimientos sociales, cívicos y populares con una gran fuerza de convocatoria política, que se caracterizaron por ser la expresión alterna a los partidos

---

<sup>503</sup> El mes de abril del presente año las FARC sorprendieron al país con el lanzamiento del ‘Movimiento Político Bolivariano’, un “partido” político que funcionaría en la clandestinidad hasta que se dieran las condiciones propicias para actuar visiblemente y así no repetir la historia de la UP, cuyos militantes y simpatizantes fueron eliminados selectivamente. Con este movimiento pretenden preparar el camino hacia la reinserción política una vez resuelto el conflicto político armado que sufre Colombia.

tradicionales, pese al estrecho margen de acción permitida por la confrontación armada. Sus logros fueron escasos, pues no fueron capaces de articular sus programas en proyectos políticos. De otra parte, la irrupción del “narcopoder” acabó configurando, a finales de la década del ochenta, una nueva crisis, develadora de la precariedad del Estado y de sus formales actores políticos para erradicar la intensificación de la violencia y mantener las garantías a los derechos humanos.

A pesar de tales crisis, se abrieron procesos de negociación con algunos grupos insurgentes, los cuales favorecieron el clima para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, cuyo desarrollo conllevó una reforma política, novedosa en la formalización de una serie de instituciones y derechos, propios de una democracia moderna, pero con ciertos rasgos tradicionales que no permitieron la finalización de las prácticas violentas, ni la consolidación del pluralismo y el desarrollo de la lucha política por vías democráticas. Aunado a lo anterior, la no renovación de la vieja clase política en el Congreso hizo que la Carta no fuera desarrollada conforme a su pretendido espíritu reformador, por ello el conflicto hoy se vive con mayor intensidad.

#### **4.4 UNA VERDADERA OPOSICIÓN POLÍTICA: ALTERNATIVAS Y PERSPECTIVAS PARA SU DESARROLLO**

Universitat d'Alacant  
Universidad de Alicante

##### **4.4.1. LA REFORMA DEL SISTEMA DE PARTIDOS**

La reforma política en Colombia, consideramos que ha de empezar con los partidos políticos, pues si estos no funcionan apropiadamente el Congreso nunca tendrá la posibilidad de operar democráticamente, pues como quedó demostrado con la Carta del 91, pese a que lo invistió de amplias atribuciones, más allá del trabajo legislativo, como el control político tanto del ejecutivo al igual que sobre otras instituciones, no las ha ejercido. La cuestión es que no lo ha podido hacer debidamente por la fragmentación y el predominio de los pequeños gamonales e intereses particulares, los cuales impiden que aquél opere como es debido y funcione para sus verdaderos objetivos, esto es, los intereses nacionales. Dicha reforma comprometería necesariamente otra, la del Congreso y, por ende, todo el sistema político, lo cual a nuestra manera de ver sería trascendental para la sociedad política colombiana.

Como sabemos, resulta connatural a los partidos y movimientos políticos la función de canalización de los intereses de la sociedad y

la búsqueda de representación de ellos en los diferentes ámbitos sociales y frente al Estado, en fin, por ser de representación social. Para el caso colombiano, uno de esos ámbitos es en la elección de los miembros del congreso, pero la cuestión es lograr su complementación con los otros espacios de tipo político-institucional, económico, social y cultural: en el ejecutivo, en los organismos de control, haciendo uso de los numerosos mecanismos de participación que establece la Carta, en las actividades desarrolladas por la sociedad civil en los diferentes niveles territoriales.

Otra de las funciones básicas de los partidos y movimientos políticos es la de mantener una continua vigilancia política, máxime cuando se encuentren en la oposición, frente a la actividad de la administración, evaluando sus acciones u omisiones, los excesos de los funcionarios de todos los niveles y, en general, en relación con cualquier actuación que atente contra los derechos y garantías de los ciudadanos, las organizaciones civiles o los intereses públicos. Para ello los partidos y movimientos deberían contribuir a la creación y desarrollo y consolidación de diferentes formas de expresión de la sociedad civil, así como destinar esfuerzos para la formación política tanto de sus afiliados como de la ciudadanía en general, mediante el análisis y la presentación de alternativas frente a los distintos problemas nacionales, tales como: el narcotráfico, el

conflicto armado, la crisis de la justicia, la pobreza, el deterioro del medio ambiente, la política económica, las relaciones internacionales entre otros.

La consolidación y el afianzamiento de partidos modernos determinarían que la producción de decisiones políticas fuera atribuida a un juego de alternativas materializadas en dos polos intercambiables temporalmente constituidos por el gobierno y la oposición –esquema bipolar-. Tales decisiones ya no aparecerían como emanación de algún arbitrio irreversible, sino devenidas del ejercicio de una política responsable<sup>504</sup>, pues los que hoy son gobierno mañana podrían ser oposición<sup>505</sup>, constituyéndose, en consecuencia, una democracia con un claro proyecto político legítimo y autofundante. La consolidación democrática de los partidos implicaría también, aparte de una estructuración legal que

<sup>504</sup> De tal manera se puede decir que la responsabilidad política, como procedimiento de control de la labor de los gobernantes que en último extremo pueden llevar a su remoción, debe estar informada por la sensibilidad a las demandas populares de manera no indiscriminada, sino responsable, coherente y consistente; de ahí que algunos autores han llegado a individualizar más elementos dentro del término *responsiveness*, pero ligados más bien a los resultados obtenidos o pretendidos por dicha sensibilidad. Vid., ad. Es., EULAU, H. Y KARPS, P. D.: “The puzzle of representation: specifying components of responsiveness”, en *The politics of representation: continuities on theory and research*, Sage, Londres, 1980, pp.55-71. Sobre la crucial importancia de la *responsiveness* en las democracias avanzadas, vid. DAHL, R.: *After the Revolution? Authority in good society*, Yale University Press, New Haven, 1970. Y sobre la inclusión de esta sensibilidad dentro de una política responsable, vid. PETTIT, P.: *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Piados, Barcelona, 1999, pp.254 y ss.

<sup>505</sup> Entendemos por partido de oposición como aquel que no participa por medio de sus integrantes en el Gobierno, en cargos de responsabilidad política, durante el periodo correspondiente, y asume una actitud de permanente crítica y fiscalización de la gestión del gobierno, por acción u omisión, proponiendo alternativas y presentándose como colectivo idóneo para realizarlas. Colombia no ha poseído cultura de oposición democrática, ya que ninguna de las hegemonías lo ha permitido y, mucho menos, fomentado.

determine y garantice la participación en las decisiones de sus militantes, asegurar un mínimo de autonomía a las organizaciones regionales, sin que ello afecte los lineamientos políticos generales y de cobertura nacional. La consagración del sistema de elecciones primarias constituiría otra de las fórmulas destinadas a hacer posible la exigencia de su democratización interna.

Nuestra sociedad política –partidos y estructura del Estado- ha sido excluyente, pues a los ciudadanos no se les ha permitido participar de forma clara y efectiva en la toma de decisiones, en la dirección de los partidos ni en la selección de sus candidatos. Lo cual refleja una profunda crisis de organización, de representatividad y de legitimidad, y hace pensar que se requiere una verdadera transformación societal, hasta lograr que la ciudadanía adquiera conciencia de su importancia como protagonista en el devenir político del país, por ello la vía es la repolitización de la sociedad y la resocialización del Estado.

Esta situación reinante de disfuncionalidad de los partidos políticos ha hecho de su desorganización la fórmula de beneficio para la irrupción de toda serie de candidatos y movimientos “probando suerte”, con la anuencia de los partidos políticos –liberal y conservador-, pues otorgan fácilmente su aval, así por ejemplo en las elecciones de 1995 al Congreso se presentaron 250 listas para la



Cámara de la República y más de 250 para el Senado de la República, siendo común que dichos partidos avalen dos o más candidatos para las mismas gobernaciones o alcaldías; igualmente, existen numerosas personerías jurídicas de movimientos que pertenecen a senadores de los mismos partidos como si se tratasen de fuerzas diferentes, las cuales son gestionadas para obtener más cupos en los medios de comunicación –televisión-, al igual que de recursos destinados al financiamiento de agrupaciones políticas.

Es costumbre en Colombia la inexistencia de disciplina de partido o el actuar colectivamente como partido, por ello no funciona el gobierno de partido. Lo cual explica el por qué en nuestro país es una tradición “*hacer política con una combinación de gobierno y oposición*”<sup>506</sup>. Se tienen como prácticas normales las “pequeñas consociaciones”, traducidas en el reparto de prebendas con el fin de permitir la gobernabilidad, lo cual hace que los gobiernos no sean responsables<sup>507</sup>. Dicha dinámica política colombiana la corrobora la actitud de los partidos tradicionales, de ser al mismo tiempo gobierno y pseudo-oposición.

---

<sup>506</sup>CEPEDA ULLOA, F., *Rev. Semana*, marzo 1º de 1994.

<sup>507</sup> Recordando a Sartori, quien plantea que los gobiernos de partido son gobiernos responsables, así su deber ya no es tanto ser responsable -competente-, como responder –dar cuenta de lo realizado en el gobierno- ante el parlamento y la opinión pública. SARTORI, G.: *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, vol.I, pp.45 y ss.

Lo anterior revela el por qué, también, de su catalogación como empresas electorales, en las cuales se desconocen los derechos de los afiliados y militantes, pues su presencia sólo tiene sentido el día de las elecciones, ya que carecen de protagonismo político en su interior y, en muchos casos, ven en tales movimientos una posibilidad de obtener algún empleo o prebenda, por ello se someten y coadyuvan a que la lógica de organización de un partido o movimiento sea un proyecto electoral dirigido por un “cacique”, a quien rinden pleitesía, pues cuanto más engrandecida se vea su imagen, más liderazgo supone y con ello votos, cuando en realidad se trata de una burda estrategia “electorera”<sup>508</sup>. Por ello, los partidos políticos hace décadas vienen atravesando una aguda crisis provocada por la falta de democracia en el interior de los mismos, la imposición de sus dirigentes, el centralismo y la presión de los grupos económicos dominantes que buscan utilizarlos para satisfacer sus intereses particulares. Prácticas que se mantienen a pesar que la Ley Estatutaria de los Partidos estableció un control ético dentro de los mismos.

---

<sup>508</sup> Ya que no se trata de permitir la real entrada en escena de un ‘gobierno de partidos’ responsable, pues ello implicaría que “aquel gobierno responsable ante el Parlamento -pasaría a un gobierno responsable ante el pueblo, un *gobierno que responde (accountable)*, o, lo que es lo mismo, influido por la opinión de quienes le van a votar, y por lo tanto, podría ser tachado de irresponsable aun siendo competente, al no entender las demandas del público: el electorado se convierte en el fiel de la balanza entre gobierno y parlamento. Esa transformación se opera también en los partidos políticos, que se convierten en ‘partidos electorales’, germen del partido democrático: su deber ya no es tanto ser responsable (competente) como responder (dar cuenta de lo realizado en el gobierno) ante el parlamento y la opinión pública.”. DÍAZ MARTÍN, J.M.: *La construcción histórica de la responsabilidad política en los sistemas democráticos*, Facultad de Derecho Universidad de Alicante, Alicante, 2000 (tesina), pp.57y 58.

Las primeras elecciones con vigencia de la nueva Carta se realizaron el 27 de octubre de mismo año de expedición de la nueva Constitución (1991), para elegir Congreso de la República. Aquella jornada electoral fue orientada por el expresidente liberal López y algunos líderes conservadores, mediante la estrategia de la “operación avispa”, consistente en que cada gamonal o cacique electoral -de los partidos tradicionales- mantuvieran su “feudo” electoral a través de la conformación de “nuevos” movimientos, con lo cual acabaron de entrada con la circunscripción nacional para Senado de la República, propiciando el desmoronamiento de los partidos políticos y de los movimientos de carácter nacional, estrategia que se ha mantenido hasta la fecha. Como resultado, en el Congreso no hay bancadas ni partidos o movimientos políticos, se encuentra integrado por individuos auto-representados, la mayoría de ellos elegidos con no más de 30.000 votos. Tendencia que se mantiene también en las elecciones para asambleas y concejos, así como para alcaldes y gobernadores. Lo anterior ha sido el resultado del inadecuado tratamiento de los partidos por la Constitución al prohibir alguna injerencia en su organización interna.

De tal manera la democratización interna de los partidos quedó pendiente, al señalar la Carta que su organización interna gozaba de plena autonomía (art.108,C.P)<sup>509</sup>. En consecuencia no se

---

<sup>509</sup> “En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las

establecieron consultas internas, reservadas a los militantes o afiliados a los partidos, en su lugar se practica la consulta abierta, con el fin que las directivas decidan los candidatos; asimismo, no se consagró que los afiliados tuviesen el derecho, además de la obligación de votar, de elegir las direcciones de sus partidos y movimientos. Así las cosas, la Constitución del 91 en esta materia acertó en sus postulados axiológicos –relativos a la participación política-, pero “naufragó” en su implementación.

La institucionalización de los partidos políticos no se logró ni se logrará con la sola constitucionalización, tal como quedó demostrado con su inclusión en la Carta del 91, pues no se definieron cuáles objetivos y qué tipo de resultados se pretendían. En efecto, la Norma fundamental dio reconocimiento a un enorme número de manifestaciones políticas insuficientemente definidas, lo que produjo una gran confusión, ya que se enuncian sin distinguos partidos políticos, movimientos sociales, grupos significativos de ciudadanos, cumpliendo –todos- idénticas funciones de representación política y de participación electoral. Adicionalmente se estableció, como se ha venido reiterando, la prohibición al legislador de establecer exigencias en relación con la organización interna de tales fuerzas políticas.

---

elecciones”. De manera similar la Constitución de Guatemala consagra: “El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen”. (art.223,CP.).

Así las cosas, la Carta del 91 no garantizó la posibilidad de participación real de sus militantes en la dinámica interna de las organizaciones partidistas<sup>510</sup>, en contravía del principio que paradójicamente cree fomentar, esto es, la participación. Su normatividad en esta materia representa un retroceso frente a la anterior –Ley 58 de 1985–, dado que en ella se estipulaba como principio rector de los estatutos de los partidos la “*participación de los afiliados en las decisiones relativas a la orientación ideológica y programática y (...) en la selección de sus autoridades y candidatos*”. De tal manera, el mandato constitucional no solo impide la democratización sino que también propicia la desinstitucionalización política al permitir o haber autorizado la inscripción de candidatos sin pertenecer a partido alguno, y al posibilitar su registro con el sólo requisito del aval protocolario de un partido, el cual es fácil de obtener por parte de los partidos tradicionales, pues no obliga a nadie y es percibido como un simple formalismo. Complementado con el hecho de facilitar que cualquier

---

<sup>510</sup> Tal como sí lo establecieron los textos constitucionales de Paraguay ( art.125. “Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos y o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de las autoridades previstas en esta Constitución y en las leyes, así como en la orientación de la política nacional. La ley reglamentará la constitución y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, a fin de asegurar el carácter democrático de los mismos”), Uruguay (art. 77.11. “El Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los partidos deberán: a) ejercer efectivamente la democracia interna en las elecciones de sus autoridades...”), y Venezuela (art.67. “Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados en elecciones internas con la participación de sus integrantes.”).

grupo significativo de ciudadanos, sin ningún requisito previo, pueda inscribir sus propios candidatos, y que cualquier persona a nombre propio, auto-representándose, lo pueda hacer, ha conllevado a la irresponsabilidad política y al caos organizativo.

Por otro lado, con la financiación parcial de las campañas electorales por parte del Estado, en tales invariables circunstancias, no se ha logrado otra cosa que poner recursos del erario al servicio de “empresas electoreras” individuales. Por lo cual consideramos que pretender aumentar la cobertura en financiamiento estatal de las campañas electorales, sin antes modificar el sistema de partidos y de representación política, sería agravar la situación ya de por sí deplorable. Por ello una reforma del régimen de financiamiento de las campañas electorales primero tendría como presupuesto otra reforma que solivante la institucionalización y la democracia de los partidos políticos.

En el mismo orden, en relación con el financiamiento de las campañas políticas y para evitar la corrupción de los partidos y promover la participación ciudadana en la política, se deben hacer grandes cambios en la forma de su financiación, en el sentido de disminuir su duración, limitar los gastos permitidos, sufragar totalmente las presidenciales y parcialmente el resto, manteniendo un control riguroso del origen y monto de los aportes privados,

prohibiendo la contribución económica de los medios de comunicación<sup>511</sup> y de las empresas contratistas, directa o indirectamente, con el Estado y, a su vez, vigilar que los aportes sean dirigidos y recibidos por las respectivas tesorerías y no por los candidatos.

#### 4.4.1.1. LA REPRESENTACIÓN DEFICITARIA

La crisis de los partidos políticos en Colombia esta ligada a la inexistencia de un sistema de representación política estructuralmente definido y acorde con las características contemporáneas de la realidad nacional y, a su vez, a la deficiente tarea de reconstrucción orgánica y democrática de la participación política. Tales problemas se hallan arraigados profundamente en la historia política del país y constituyen un factor importante para explicar el por qué de manera reiterada se acude a la violencia como práctica política, dado el descrédito de ésta al estar limitada a los procesos electorales. Tales crisis siguen profundizándose mientras que las prácticas partidarias continúan operando anacrónicamente respecto de los procesos de modernización y cambios económicos, sociales y culturales de la realidad colombiana. En tal sentido el

---

<sup>511</sup> Resulta esencial que sean los propios medios de comunicación los que actúen como garantes de su propia independencia en la medida en la que se convierten en mandatarios públicos. HABERMAS, J.: *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid: Trotta, 1998, pp.459-460.

debate en torno a los partidos políticos es apenas un factor dentro de las transformaciones que demanda el país, en el sentido de propender por alternativas de representación políticamente organizada de los diferentes actores socio-políticos que emanan dentro de un precario Estado nacional, muchos de los cuales se expresan al margen de las organizaciones partidistas, de los cauces institucionales y de manera violenta.

El régimen político del bipartidismo, por sustentarse en una mediación clientelista entre el Estado y la sociedad, únicamente puede expresar las demandas sociales susceptibles de transformarse en votos, no pudiendo por tanto cumplir las exigencias organizativas ni manifestar otras expresiones de poder que surgen de las contradicciones y de los procesos de una sociedad que se desarrolla con el modelo capitalista. En tal orden, los partidos se han despolitizado en estricto sentido, enajenando al país y manteniendo el carácter oligárquico de la democracia colombiana, restándose, en consecuencia, la posibilidad de un Estado moderno, ya de por sí precario. A su vez, el bipartidismo, como se ha descrito, evolucionó en su relación interpartidista, de mantener inicialmente la exclusión y la confrontación se pasó, con la cultura del Frente Nacional, al modelo de la paridad y la colaboración.



El primer modelo de relación bipartidista suponía el predominio de un partido sobre el otro, durante largos periodos, en los cuales la fuerza era el medio, pues la dominación no estaba determinada por una manifestación de voluntad popular sino por relaciones de poder gracias, en muchas ocasiones, a apoyos de corte militar. Mientras que con el Frente Nacional, al convertirse los dos partidos en “uno”, se conservatizó al país y se liberalizó al Partido conservador toda vez que éste se acostumbró a coexistir y cogobernar con los liberales, quienes desde 1932 constituyen mayoría nacional. Pero dicha coexistencia desdibujó cualquier tipo de legitimidad del sistema político colombiano, pues excluyó toda forma de oposición, dejando como única vía la expresión armada, la cual se extendió.

De tal forma los partidos políticos colombianos configuran subculturas políticas antes que partidos modernos en sentido estricto. Sus organizaciones, bajo la forma de estructuras federativas de notables, conforman empresas electorales en las cuales sus afiliados sólo son llamados en época de elecciones para “relegitimar” a esos notables. Actuando como clubes de parlamentarios y como federaciones de caciques regionales, proyectan sus intereses personales antes que servir de instancias canalizadoras de concertación de poder de las distintas esferas sociales, a su vez, con perfiles programáticos indiferenciados y en

muchos casos replicados, se alejan de los verdaderos problemas nacionales.

En tal sentido los retos que ha de enfrentar una reforma al sistema de partidos serían los siguientes:

1. La superación del modelo restringido de representación política del bipartidismo, propiciándose el desarrollo de un sistema plural de partidos y movimientos políticos en el que puedan expresarse los diferentes intereses y proyectos que existen en la sociedad colombiana y que son motivo de enfrentamientos.
2. La superación de la ausencia de democracia interna en los partidos políticos tradicionales, lo cual conllevaría necesariamente a la revisión del concepto abstracto de autonomía contemplado en el Art.108 de la C.P., con el fin de garantizar el ejercicio democrático y la primacía de los derechos de los ciudadanos en el interior de tales organizaciones.
3. Propiciar las condiciones y garantías para el desarrollo de una cultura política que se fundamente en el reconocimiento del pluralismo, la oposición y la participación, tal como lo establece la actual Carta Política, esto es, la repolitización de la sociedad civil.
4. La organización y modernización del sistema de representación política, con el fin de impedir la atomización y proliferación de listas de carácter meramente electoral, con miras a consolidar el pluralismo político y garantizar la participación de las minorías.

Ahora, si bien es cierto está ocurriendo un cambio en la forma de hacer política en Colombia, dadas las novedosas experiencias de participación y de surgimiento de movimientos al nivel local y regional, gestionados por las distintas minorías políticas y las minorías sociales, la verdad es que han seguido el camino de los partidos tradicionales en la medida de haber incorporado sus formas de operar: el faccionalismo personalista, el caudillismo, la organización de redes clientelistas, la desviación de recursos públicos para su mantenimiento. En el caso de la izquierda esta repitió la funesta experiencia del 94 al presentarse mediante multitud de listas a tal punto que acabó con la, de por si precaria, representación en el Senado<sup>512</sup>.

El objetivo perseguido por la Carta del 91, en el sentido de transitar de un sistema bipartidista a uno multipartidista, se desvió hacia la

<sup>512</sup>VOTACIÓN POR PARTIDOS Y MOVIMIENTOS DE IZQUIERDA EN 1998<sup>512</sup>

PARTIDO O MOVIMIENTO	VOTOS	%
MOIR	35.956	0.22
Partido Comunista-UP	23.613	0.14
CC-MOIR	15.641	0.09
FICIP-AD M-19-CC	13.708	0.08
CRS	13.254	0.08
AD M-19	13.166	0.08
Mov. Integración Dem.	8.472	0.05
M-19	5.439	0.03

Fuente: *Síntesis '99. Anuario social, político y económico de Colombia*, Santafé de Bogotá: IEPRI-UN, 1999, p.66.

consolidación de un sistema bipartidista dominante pero altamente fragmentado enfrente de un conjunto de “terceras fuerzas”, de todo tipo: étnicas, religiosas, regionales etc., igualmente atomizadas. Hoy existen varias decenas de movimientos, representantes de “micro-empresas electorales” de carácter personal<sup>513</sup>. Tal fragmentación no contrarresta la incapacidad de los partidos tradicionales de representar los intereses nacionales, pues tales movimientos tampoco han sido representantes de proyectos colectivos sino la expresión de diferentes intereses de variado origen, tal como lo reflejan la evolución del número de listas para el Senado<sup>514</sup>.

La Constitución de 1991 y, particularmente, su desarrollo legal (Ley 130 de 1994), constituyeron un incentivo perverso para la atomización partidista ya que para un parlamentario le es más rentable políticamente crear un movimiento externo al partido que

<sup>513</sup>De ocho partidos o movimientos políticos inscritos ante el Consejo Nacional Electoral en 1990 se pasó a 80 en 1998, 22 en 1991 y 54 en 1994. En las últimas elecciones -1998- se presentaron para el Congreso 1.010 lista, de las cuales 319 fueron para el Senado (ver cuadro siguiente), y 692 para la Cámara de Representantes, disputándose en total 263 escaños: 102 para cámara alta y 161 para la baja. ALCÁNTARA, M.: *Sistemas Políticos de América Latina*, Vol.1, América del Sur, Madrid: Tecnos, 1999, p.350-351.

<sup>514</sup> LISTAS INSCRITAS PARA SENADO DE LA REPÚBLICA

AÑO	NÚMERO DE LISTAS
1990	213
1991	143
1994	248
1998	319

Fuente: *Síntesis '99. Anuario social, político y económico de Colombia*, Santafé de Bogotá: IEPRI-UN, 1999, p.68

someterse a éste, es decir, ser “cabeza de ratón que cola de león”; además de gozar de otros beneficios como el acceso a la TV., pública o el poder otorgar avales políticos. De tal forma y en contra de los que muchos piensan, el surgimiento de centenas de listas no ha favorecido el acceso de nuevas fuerzas políticas para la renovación del Congreso. Ello ha venido siendo ratificado en las elecciones posteriores a la vigencia de la actual Constitución<sup>515</sup>. Ahora bien, si con la circunscripción nacional para el Senado se pensó facilitar la participación de sectores diferentes al bipartidismo, en realidad ocurrió que ambos partidos, con la “operación avispa”, lograron acaparar la mayoría de los curules en dicha Cámara<sup>516</sup>.

<sup>515</sup> En los últimos comicios para el Senado sólo tres listas obtuvieron cupo para más de un senador, dos cada una; las demás sólo eligieron la cabeza de lista. De 319 listas inscritas 216 no obtuvieron representación, las cuales equivalen a un 68% del electorado, esta cifra es indicativa del gran número de la población cuyo voto resultó intrascendente.

<sup>516</sup> SENADO DE LA REPUBLICA. Votación por corrientes políticas.

Partidos o movimientos	1991	1994	1998
Liberal	2.584.268	2.806.687	4.641.237
Conservador	1.329.507	1.452.122	1.858.859
Cívicos		63.586	438.728
Cristianos	149.421	185.461	175.642
Indígenas	86.825	49.039	123.345
Izquierda	538.687	230.259	126.002
Extrema derecha		4.349	89.666
Negritudes		13.584	12.910
Coalición			43.104
Otros	199.455	203.027	529.547

El partido liberal mantuvo su mayoría histórica, seguido por el Partido Conservador y por un conjunto de partidos y movimientos, algunos con cierto carácter independiente, al erigirse como representantes de minorías étnicas, religiosas u otros sectores. De tal forma, la aguda indisciplina de los partidos tradicionales y de las minorías políticas, expresadas en la proliferación de listas, como se ha reseñado. Pero tal mayoría del liberalismo en el Parlamento lo ubicaron en una paradoja, no ajena al sistema presidencial: a pesar de haber logrado la mayoría en ambas cámaras, perdió la presidencia. La causa: su división, pues parte de sus dirigentes adhirió a una coalición liderada por Andrés Pastrana. A su vez, otros parlamentarios liberales después de la segunda vuelta se sumaron a dicha candidatura. Lo anterior nos demuestra que la actual configuración partidista en el legislativo esta erigida de manera desarticulada, dado que sus componentes son representantes de sus propias “microempresas” electorales, en las cuales priman los intereses individuales sobre los generales, constituyendo focos de corrupción y de debilidad organizativa, pues impiden cualquier intento para la conformación de un bloque que desarrolle una verdadera oposición.

TOTALES	4.888.163	5.008.114	8.039.040
---------	-----------	-----------	-----------

Fuente: *Síntesis '99. Anuario social, político y económico de Colombia*, Santafé de Bogotá: IEPRI-UN, 1999, p.69.

Por su parte, el actual gobierno, con una genérica estirpe conservadora, devino de una coalición de diversos partidos, movimientos, grupos y parlamentarios independientes, denominados con la sigla 'la Gran Alianza por el Cambio'. Sus componentes fueron: el Partido Conservador, la Nueva Fuerza Democrática (liderada por el actual presidente Andrés Pastrana), dos sectores del Partido Liberal, Oxígeno Liberal, Fuerza Colombia, un sector del AD-M19, el grupo cristiano C4 y Laicos por Colombia, además del respaldo, en la segunda vuelta, por otros líderes independientes.

Vistas así las cosas consideramos que para la institucionalización de los partidos políticos debería empezarse por evaluar las exigencias para su conformación<sup>517</sup>. Teniendo en cuenta la misma configuración socio-cultural y territorial del país. De tal manera permitir la creación de partidos con distinto ámbito espacial de alcance –nacional, departamental o local-, con base en ciertos requisitos, como por ejemplo atendiendo al porcentaje de votación en cada circunscripción y al comportamiento electoral en la última década. Con lo cual se buscaría garantizar la seriedad en su

---

<sup>517</sup> Los presupuestos para que exista un partido político moderno serían:

- a. Que detente una organización con una estructura estable que sobreviva a sus dirigentes.
- b. Que tenga un sistema estable y regular de comunicación en todos los niveles, local, regional y nacional.
- c. Que sus dirigentes posean una voluntad deliberada para tomar y ejercer el poder solos o mediante coaliciones.
- d. Que el propósito de la organización sea el obtener el apoyo y el reconocimiento popular, es decir, la legitimidad.
- e. La definición y sustentación de unos mínimos principios doctrinarios o ideológicos.
- f. La explicitación de un programa político a desarrollar, coherente con su ideología.

conformación, para que realmente se convirtieran en la fórmula predilecta de representación política de los ciudadanos. Para ello se requiere una reforma constitucional que consagre como principio de su organización la participación democrática de sus militantes en los debates ideológicos o programáticos, en la elección de sus directivas y en la selección de sus candidatos.

Para la elección de candidatos sería conveniente institucionalizar las elecciones primarias de forma obligatoria en todos los partidos y para cada circunscripción con el propósito de escoger los candidatos que conformarían las listas únicas y oficiales por cada fuerza política. Así mismo, la representación de los diferentes grupos de los partidos en las listas únicas y oficiales respectivas se podría hacer de forma proporcional, con base en los resultados arrojados en las votaciones primarias. Tales elecciones se realizarían de manera simultánea para todos los partidos, como medida para evitar la intrusión de simpatizantes de unos en las decisiones de los otros. En tales comicios podría postularse cualquier militante. Por su parte, en las elecciones definitivas, únicamente los partidos podrían inscribir sus listas, esto es, una por partido cuando se trate de corporaciones públicas y de sólo un candidato si es para presidente, gobernador o alcalde. Resuelto lo anterior se podría pensar o abocar con fundamento el tema de la financiación de los partidos y campañas electorales.





Por lo que se hace necesaria una reforma política de fondo, la cual debería tener como referente los siguientes presupuestos a remover:

1. Inexistencia de programas que hagan frente a los grandes problemas nacionales, reflejo, a su vez, de la refundición ideológica reinante.
2. Fragmentación socio-política, lo cual fomenta la irresponsabilidad política entre elegido y electores, pues no existen referentes claros de identidad partidista. Los elegidos terminan representando sus propios intereses.
3. Indisciplina para asumir proyectos colectivos. Lo cual se refleja en el 'lentejismo'.
4. Ausencia de cohesión dentro de los partidos o movimientos, debido a la falta de una dinámica integracionista que fomente la vida interna y de poder de los afiliados, militantes y adherentes.
5. Inexistencia de derechos de los militantes de los partidos para participar y vigilar el cumplimiento de las decisiones colectivas.
6. Bajo nivel de cultura política de la sociedad en su conjunto, lo cual se traduce en una democracia 'electoral'.

Los que una vez superados supondrían una oportunidad para la existencia de la democracia en Colombia, pues de lo contrario seguirían siendo el caldo de cultivo para la crisis que afronta el país desde hace tantas décadas.

#### 4.4.1.2. LOS CAMBIOS NECESARIOS

La institucionalización de una oposición real y eficaz implicaría el desarrollo de un sistema moderno, plural y democrático de representación política, de cobertura nacional, pues como se dice coloquialmente “el país no cabe en los dos partidos”, a su vez, la superación de la cultura política del clientelismo, la exclusión y la confrontación armada, constituyen los presupuestos necesarios para buscar el camino hacia una democracia real y no formal. Por lo anterior se hace imperioso una reforma política<sup>518</sup> que tenga como uno de sus objetivos básicos la restauración de los partidos políticos<sup>519</sup> y la recuperación de la sociedad política para los ciudadanos, esto es, para los intereses públicos o colectivos. Ello se empezaría con una legislación que exija:

---

<sup>518</sup> Leal y Dávila consideran que para la recomposición del régimen político deberán atenderse los siguientes factores: 1. la exclusividad de los partidos tradicionales para mediar en la relaciones políticas formalizadas; 2. la forma como los partidos llegan al poder institucional; 3. la distribución de funciones de los representantes de la sociedad en la administración estatal; 4. las falencias del sistema electoral que facilitan la manipulación electoral; 5. el desequilibrio regional y de fuerzas políticas en su representación política; 6. la intrascendencia y el enredo de las funciones del Parlamento; 7. la ineficiencia de los órganos de control fiscal; 8. el reemplazo de la profesionalización de los administradores por la procedencia partidista; 9. la desproporción funcional de algunos entes de las ramas ejecutiva y judicial; 10. la dependencia del aparato judicial respecto del bipartidismo y la administración en el ejecutivo y; 11. la primacía de la concepción de defensa nacional en las fuerzas armadas. LEAL BUITRAGO, F., y DÁVILA, A.: *Clientelismo...* cit., p.366

<sup>519</sup> Otros consideran que la reforma de los partidos políticos no puede provenir del Congreso de la República, en su lugar proponen la realización de un referendo que genere un cambio en la configuración del legislativo. Con el fin que las diferentes fuerzas políticas ajusten su accionar político al sistema de lista única, a su vez, se responsabilicen de aquellos candidatos a quienes concede aval político y actúen de manera colectiva y por bloques. “Contrariamente a lo que algunos piensan, los partidos necesitan ser animados y fortalecidos desde el Estado, pues sin ellos la frágil democracia deviene, rápidamente, corporativismo. Pero su acción debe también estar sometida a importantes esfuerzos de renovación e inclusión”. BOLIVAR, I.: “Época de reforma”, en *Rev. Cien días*, No.42, jul-nov/98, Santafé de Bogotá: CINEP, p.5.

1. Democratización de los partidos y movimientos políticos, en la cual se fomente la representación de sectores minoritarios y marginados. Tal democratización interna: tanto partidos como movimientos deberían tener una organización interna de carácter democrático, fijando mecanismos democráticos para la elección de candidatos. Sus organismos de dirección y candidatos a elección popular deberán ser elegidos a través de procesos democráticos y participativos; a su vez establecer mecanismos para el debate colectivo de los programas a ofrecer; asimismo, sistemas internos de control político y ético para los representantes. Para lo cual se requiere reformar la Constitución. Asimismo, desarrollar una ley estatutaria de partidos y movimientos que haga efectiva dicha democratización interna. Teniendo como referentes modelos como el paraguay<sup>520</sup> y el español<sup>521</sup>.

---

<sup>520</sup> El Código Electoral de Paraguay (Ley 834 de 1989), establece de manera explícita la democracia interna en su organización y funcionamiento de la siguiente forma: art.32 “La carta orgánica o estatuto del partido político establecerá las normas a las cuales deberán ajustarse su organización y funcionamiento. Es la ley fundamental del partido político, y deberá contener cuando menos las siguientes cuestiones:...e)el tiempo y la forma de la elección de las autoridades de los órganos de dirección nacional del partido político, tales como directorio, juntas, comisiones o comité central, las que deberán realizarse por el voto directo, igual y secreto de todos sus afiliados. Asimismo, toda directiva de organismos de base, tales como: seccionales, comité, o cualquier denominación que tuviere, deberá ser electa mediante el voto directo, igual y secreto de todos los afiliados vinculados a dicho organismo; d)la adopción del sistema de representación proporcional, establecido en este Código para la distribución de escaños que garantice la participación de las minorías internas en el gobierno partidario y en los cargos electivos.”;y art. 59 “El funcionamiento de los partidos políticos, al igual que su organización, deberán ajustarse a principios democráticos. Todos los miembros afiliados al partido político tendrán libre acceso a la información sobre sus actividades. Asimismo gozarán del derecho a ser electores y elegibles para los cargos partidarios, siempre que reúnan los requisitos para el efecto”.



2. Financiación de las campañas políticas. El Estado debería financiar completamente las campañas electorales de partidos, de movimientos y de grupos de ciudadanos, siempre y cuando alcancen cierto porcentaje establecido por la ley. Para lo cual se crearía un fondo para anticipar el pago de las campañas. En cuanto al aporte privado, este se permitirá sólo a personas naturales y limitándolo a monto específico de salarios mínimos mensuales por año, y los aportes deberán ser entregados únicamente a las tesorerías de los partidos o movimientos. Cada uno de los cuales tendrían mecanismos internos para vigilar y controlar su debido uso.

En cuanto a la publicidad, se prohibiría la propaganda política pagada en televisión, en su lugar se deberían conceder espacios gratuitos en televisión y en la radio, a su vez, los medios de comunicación privados no podrían hacer contribuciones en especie, ni en dinero a las campañas, éstas no tendrían una duración superior a tres meses. Por su parte, el Fondo creado para anticipar el pago de

---

<sup>521</sup> Por su parte la Ley de Partidos Políticos de España (Ley 54/1978, BOE de 8 de diciembre de 1978), establece:

Art.1º. "Los españoles podrán crear libremente partidos políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación".

Art.4º. "1.La organización y funcionamiento de los partidos políticos deberán ajustarse a principios democráticos.

2. El órgano supremo estará constituido por la Asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios.

Todos los miembros del partido tendrán derecho a ser electores y elegibles para los cargos del mismo y acceso a la información sobre sus actividades y situación económica. Los órganos directores se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto. Los Estatutos de los partidos regularán los anteriores extremos."

las campañas distribuiría de manera equitativa los recursos a partidos, movimientos o coaliciones entre los que presenten candidatos a las respectivas elecciones, quienes deberán prestarían fianzas sobre el monto recibido, así tales partidas serían entregadas a las tesorerías de las agrupaciones políticas y no a miembros individuales.

3. Fondo para los partidos y movimientos políticos: este se incrementaría con rubros adicionales del presupuesto nacional, con el fin de financiar actividades permanentes y los recursos se distribuirían con criterio de equidad para facilitar el desarrollo de partidos y movimientos pequeños.

4. Sanciones. Se establecería un severo sistema de sanciones para instituciones, personas y candidatos que no cumplan con la normativa que determine los montos de financiamiento o las reglas de juego fijadas para las campañas electorales. Las sanciones serían tanto de tipo pecuniario como disciplinario. Se promovería la ética de la responsabilidad pública y la refundación de la sociedad política sobre verdaderas bases democráticas, en la cual exista y pueda operar una opinión pública independiente.

5. Doble afiliación. Como prohibición se establecería la de pertenecer a dos o más partidos, movimientos o agrupaciones

políticas, ya sea como miembro de su organización o participante en las convenciones. Asimismo, el que haya sido suspendido o expulsado de la organización política no podría participar en las convenciones de la misma, al igual que quien fuese derrotado como precandidato no podría presentarse como tal en nombre de otra agrupación a las elecciones en las cuales no fue electo.

6. Número de avales. Restringiendo el número de avales que puedan otorgar los partidos y movimientos, para candidatos en las diferentes elecciones. Únicamente los partidos, movimientos y coaliciones podrían avalar un solo candidato para presidente, gobernadores y alcaldes; a su vez, respaldarían tantas listas como el 50% de los curules a elegir en las corporaciones públicas. Los que sólo avalen a un candidato tendrían financiación completa por el Estado.

7. Acciones positivas de género. Inicialmente se fijaría un porcentaje de participación de la mujer en la dirección de los partidos, organizaciones y movimientos, las instancias de toma de decisiones y en las listas para las corporaciones públicas.

#### 4.4.2. EN EL SISTEMA ELECTORAL

Una verdadera reforma política en Colombia no puede pasar por alto cambios estructurales en materia electoral, pues se requieren

partidos homogéneos, sólidos, con identidad política, coherencia ideológica y programática, todo lo contrario de lo que ocurre actualmente: atomización, multiplicidad anárquica de listas y autonomía absoluta de cada parlamentario. Lo anterior no ocurriría si los candidatos de cada partido provinieran de una discusión previa y democrática en su elección y determinación del programa a realizar. Ello se lograría limitando el número de listas de los partidos para los cuerpos colegiados, y exigiendo para las elecciones de alcalde, gobernador o presidente una lista única, las cuales deberían representar a un partido o movimiento político unificado y actuando, a su vez, coordinadamente mediante un compromiso programático, para de esa manera fueran responsables ante sus electores y por la gestión pública realizada.

#### 4.4.2.1. LA PARTICIPACIÓN DEFICITARIA

La crisis política ha incrementado, como reflejo de la misma, una indiferencia y apatía en la participación electoral<sup>522</sup>. En los comicios pasados, departamentales y municipales, el nivel de votación llegó al 46.5% del censo electoral vigente, cifra similar para la elección

---

<sup>522</sup> Como rasgos sobresalientes en las elecciones parlamentarias en Colombia, durante la última década se encuentran el elevado índice de abstención, el desdibujamiento de las terceras fuerzas y el consiguiente predominio del bipartidismo. A lo cual se le suma un comportamiento electoral que se resiste a adoptar las formas de participación propias de las sociedades modernas. En tal sentido, por décadas, el retraimiento social frente al devenir político ha dejado en manos de la clase política y sus clientelas electorales las decisiones legislativas que impactan a la mayoría de la sociedad.

de miembros al Congreso y en la primera vuelta presidencial, mientras en la segunda –21 de julio/98-, alcanzó 59%<sup>523</sup>, siendo la más alta en toda la historia del país. Pero ello no quiere decir que se haya superado la crisis, pues no se han producido cambios en la forma de hacer política, ni propuestas significativas por parte del gobierno o de sectores del bipartidismo.

En las elecciones de 1998 existieron más de 82 partidos y movimientos reconocidos por la Organización Electoral. Atendiendo al número podríamos pensar en la existencia de un sistema pluripartidista, pero, a parte de la idea que nos puede sugerir sus nombres, entre otros: Colombia mi país, Ciudadanos en Formación, Arena, Líder, Mujeres 2000, Participación Popular, Renovación Democrática, fácilmente se comprende que no se tratan de organizaciones políticas con vocación de permanencia de raigambre local, regional o nacional, caracterizadas con el objetivo de llegar al poder, atendiendo una ideología. Nada más para el Senado de 80 partidos o movimientos se presentaron 319 listas<sup>524</sup>.

<sup>523</sup> SANTANA, P.: “Reforma Política, democracia y paz”, en *Agenda de paz. Documentos para el debate*, Santafé de Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía, 1998.

<sup>524</sup> PARTIDOS, MOVIMIENTOS Y NÚMERO DE AVALES EXPEDIDOS PARA CONFORMAR LISTAS PARA EL SENADO DE LA REPÚBLICA EN 1998

PARTIDO O MOVIMIENTO	LISTAS
Partido Liberal Colombiano	149
Partido Conservador Colombiano	31
Movimiento Convergencia Popular Cívica	21
Movimiento Nacional Conservador	13
Movimiento Ciudadano	7
Movimiento Nacional Progresista	5
Nueva Fuerza Democrática	4



Fuerza Colombia	3
Movimiento Ciudadanos en Formación	3
Movimiento de Participación Ciudadana	3
Movimiento de Salvación Nacional	3
Movimiento Cívico Independiente	2
Movimiento Convergencia Ciudadana	2
Movimiento de Reconstrucción Democrática Nacional	2
Partido Popular Colombiano	2
PL – PC	2
Unión Cristiana	2
Vamos Colombia	2
Acción	2
Actitud Renovadora	1
AD M-19	1
Alianza Nacional Popular	1
Arena	1
ASI –MCI – Confiar Antanas	1
C-4	1
C-4 – Vamos Colombia	1
CC – MOIR	1
CC – Movimiento Humbertista	1
Colectivo Renovación Política en Movimiento	1
Compromiso Ciudadano	1
Movimiento Político Comunal y Comunitario-Alternativa Democrática	1
Comunista	1
Concertación Cívica Nacional	1
Cons. Col.- Fuerza Progresista	1
Cons. Col.- Participación Popular	1
Conservatismo Independiente	1
Corriente de Renovación Socialista	1
FICID –AD M-19 – Convergencia Ciudadana	1
Fuerza Barquista	1
Fuerza Progresista	1
Laicos por Colombia	1
Liberal Colombiano – Movimiento Líder	1
Liberal Colombiano – Convergencia Ciudadana	1
Líder – Antorcha Democrática	1
Movimiento 19 de abril	1
Manos Unidas	1
MNC – CC	1
MOIR	1
Movimiento Agropecuario Colombiano	1
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	1
Movimiento Bolivariano	1
Movimiento Cívico Seriedad por Colombia	1
Movimiento Colombia Mi país	1
Movimiento Colombia Misión Colectiva	1
Movimiento de Defensa Ciudadana	1

Así las cosas tal pluripartidismo constituye una ficción, apadrinada por el marco constitucional y legal de los partidos y movimientos políticos, pues, como se ha indicado, basta con reunir 50.000 firmas de ciudadanos para lograr la inscripción de la candidatura, resultando curioso que luego no obtengan similar número de votos en los comicios a que se someten.

Con tal fragmentación de fuerzas políticas, que no alcanzan a obtener el estatus de partidos, se obstaculiza el camino hacia un

Movimiento de Integración Democrática	1
Movimiento de Integración Regional	1
Movimiento de Participación Popular	1
Movimiento de Renovación Democrática	1
Movimiento Educación, Trabajo y Cambio Social	1
Movimiento Humbertista	1
Movimiento Humbertista – Estudastrales	1
Movimiento Independiente Frente de Esperanza	1
Movimiento Indígena Colombiano	1
Movimiento Nacional por la Recreación y el Deporte	1
Movimiento Nacional Comunidades Negras Palenque Afrocolombianos	1
Movimiento Opción Solidaridad	1
Movimiento Orientación Ecológica	1
Movimiento Político Comunal y Comunitario	1
Movimiento Político Mujeres 2000	1
Movimiento Unitario Metapolítico	1
Movimiento 98	1
Movimiento Líder	1
Movimiento Nueva Colombia	1
Oxígeno Partido Liberal Colombiano	1
Partido Cívico Ecológico	1
PCCC – MSN – Fuerza Democrática	1
PLC – Movimiento Nacional Agrario	1
Somos Colombia – PLC – CCN	1
<b>TOTAL PARTIDOS Y MOVIMIENTOS</b>	<b>80</b>
<b>TOTAL DE LISTAS</b>	<b>319</b>

Fuente: *Síntesis'99. Anuario social, político y económico de Colombia*, Santafé de Bogotá: IEPRI-UN, 1999, pp.75-76

verdadero sistema multipartidista<sup>525</sup>. Por el contrario, hace que los partidos tradicionales, a pesar de sus incongruencias y contradicciones, permanezcan con mayor facilidad y avasallen<sup>526</sup>, gracias a la anarquía que reina afuera, constituyéndose una garantía para impedir el surgimiento de movimientos capaces de desbancarlos; asimismo, no existe presión para su modernización y democratización internas. Ello se palpa, nada más, observando la actuación del Partido Liberal en las elecciones de 1998, en la cual avaló 154 listas diferentes para el Senado de la República, no obstante disputarse 100 escaños en dicha Cámara. De tal forma, el papel de los partidos Liberal y Conservador se ha reducido a una formalidad: expedir avales, pues en ningún momento surge un compromiso serio o actitud corporativa de cohesión y disciplina por parte del candidato avalado, y menos la aceptación o selección del aspirante teniendo en cuenta sus estatutos o atendiendo los planteamientos ideológicos, programáticos o sus coaliciones. Resultando que una vez elegido un congresista, otrora candidato por el partido, se reconoce sólo a sí mismo y actúa como “propietario” exclusivo de su movimiento o de la alícuota partidista.

---

<sup>525</sup> Tampoco sería conveniente la consolidación de un sistema ultra-partidista, pues, como ocurre en Brasil, en donde el partido más grande alcanza la cuarta parte de los escaños, se contribuiría a fomentar la mala estructuración y solidez de los mismos, así como la difuminación ideológica.

<sup>526</sup> En las elecciones para el Senado –cámara alta- en 1998, como se preveía, se mantuvo el bipartidismo, dado que en la práctica el Liberalismo alcanzó 59 curules y el Conservatismo 28, tres los indígenas (dos por circunscripción especial), y el resto, trece, los independientes. Por su parte, en la Cámara de Representantes tampoco hubo mayores cambios, pues el Partido Liberal obtuvo 89 curules, mientras el Partido Conservador 50 y los independientes 21, de los cuales 10 corresponden a la circunscripción de la capital de la República.

Tal sistema electoral lejos de promover o constituir un fuerte y cohesionado partido de gobierno y un(os) partido(s) de oposición, imprescindibles para el desarrollo democrático, ha conllevado y mantenido la existencia de relaciones viciadas entre el ejecutivo y los integrantes del legislativo, toda vez que aquel para obtener gobernabilidad tendría que negociar sus proyectos y demás asuntos con cada congresista de forma individual, procurándole prebendas como contraprestación a su respaldo político, desvirtuándose con ello el equilibrio que ha de existir entre los poderes públicos. Ahora bien, las relaciones interpartidistas en estas condiciones no pueden enmarcarse bajo el esquema gobierno-oposición, ya que al no existir disciplina de partido las posturas políticas de sus líderes pueden contener cualquier posición y sin importar quien esté en el gobierno, pues interesa es la negociación o acuerdo a que se pueda llegar.

La desmotivación de la ciudadanía, sobre todo la urbana, a participar electoralmente sólo podría contrarrestarse con el surgimiento de formas atrayentes de organización que permitan canalizar y expresar el llamado 'voto de opinión', ya que en Colombia prima la inercia liberal-conservadora, a pesar de los cambios formales y reales de fin de siglo, debido al peso de una cultura política que oscila entre la adscripción tradicional al

bipartidismo y el abstencionismo, como cara predominante en nuestro sistema político.

Ahora bien, con la elección casi uninominal de congresistas (Senado de la República y Cámara de Representantes), la representación parlamentaria quedó impedida para configurar o entrar en el esquema gobierno-oposición. En tal sentido el poder presidencial se mantiene pero con el perverso fin de poder satisfacer las demandas de quienes lo apoyan en el Congreso, obteniéndolo mediante la capacidad arbitral de decisión, el recurso de la negociación individual y las transacciones de apoyo político a cambio de prebendas y cuotas burocráticas para los representantes, sin importar su filiación, sólo su protagonismo en la respectiva cámara. En tal sentido, el ejecutivo se dota de fortalezas para servir a la clase política en el parlamento. Siendo la clave del presidencialismo, que al final resulta débil, pues se ha diseñado para servir.

La apertura participativa auspiciada por la Constitución del 91 trajo consigo el surgimiento de diminutas fuerzas políticas, las cuales obtuvieron pequeños éxitos. En efecto, tras la debilidad de las corrientes de opinión contrastó el repunte de diminutos movimientos que se cohesionaron alrededor de lealtades religiosas, gremiales o étnicas, cuyo éxito podría explicarse por su carácter inicialmente prepolítico y su deseo o sentimiento de lucha contra la corrupción

observada en el Congreso, pero que al final resultan irrelevantes por su poca capacidad de maniobra.

En cuanto a las causas de la abstención, pese al cambio constitucional, podemos decir, entre las más obvias, la pérdida de convocatoria de los partidos políticos, el desprestigio de la clase política, la ineficiencia de la actividad parlamentaria, la desconfianza del ciudadano en el proceso electoral y la frustración ante la inobservancia de cambios políticos inmediatos que avivó la Carta del 91. Lo cual nos conduce a pensar que el comportamiento abstencionista se puede derivar atendiendo varias lógicas: una de corte estructural devenida de la marginación de sectores no integrados a la vida económica y política del país; otra como sanción al sistema político, considerado excluyente; y, finalmente, la lógica predominante consistente en la observancia de la inutilidad del voto por gran parte de los colombianos, al considerar irrelevante participar en las decisiones del Estado porque ello no tiene un impacto visible e inmediato en la vida cotidiana ni en su bienestar<sup>527</sup>.

Una posible solución estaría en reformular el sistema de circunscripciones territoriales, pudiéndose determinar, inclusive, la

---

<sup>527</sup> El salto cualitativo que ha de ocurrir en Colombia, hacia la modernidad, no lo sería únicamente mediante las transformaciones jurídico-políticas, se requeriría también del difícil camino de la autoeducación social y la participación ciudadana, para volver a refundar y repolitizar la sociedad colombiana.

separación de algunas de las grandes ciudades, convirtiéndolas en circunscripciones independientes; modificándose las actuales circunscripciones para conformar grupos demográficamente pequeños, integrándose así las agrupaciones minoritarias, que hoy no tienen posibilidad con el sistema vigente, otorgándose con ello una mayor representación si se compite en universos más restringidos, en el cual una fuerza electoral obtendría mayor representación. En relación con lo señalado de las listas bloqueadas, los partidos han sabido obtener la mayor eficiencia de su potencial electoral, ya que les indican a los electores de cada región específica cuál sería la lista por la que habrían de votar y, como venimos reiterando, al no existir una organización institucional de partidos, en la práctica, generalmente, cada lista obtiene no más de un curul, lo cual constituye un vicio permitido por la normatividad vigente.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones el sistema electoral colombiano vigente ha de reformularse, pues el actual régimen de representación proporcional del cociente y residuos con listas bloqueadas y cerradas (art.263, CP.)<sup>528</sup>, resulta contradictorio con la implantación del llamado ‘tarjetón electoral’, e igualmente con la tendencia hacia el fortalecimiento de los partidos políticos.

---

<sup>528</sup> “Para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema de cociente electoral. El cociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos a proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendiente.”

Dicho cambio no interesa a los dirigentes políticos colombianos, pues no les favorece disciplinar el partido, ya que ello conllevaría la democratización interna de los mismos. La verdad es que a los llamados ‘caciques o barones electorales’ les interesa tener electores accidentales, esto es, manipulables para cada elección que colectividades partidistas institucionalizadas con miembros – militancia- deliberantes y partícipes de su organización. Así pues, entre otras alternativas de reforma al sistema electoral de Colombia<sup>529</sup>, consideramos necesario:

1. Transformar la representación proporcional en una mejor representación política mediante la creación de una circunscripción uninominal para los senadores que tienen circunscripción nacional.

---

<sup>529</sup> En el ámbito Iberoamericano prima el sistema electoral de representación proporcional, veámos brevemente los modelos existentes en los diferentes Estados:

- Argentina, sistema de representación proporcional y de listas abiertas.
  - Bolivia, sistema de representación proporcional y de representación mayoritaria en los distritos uninominales; en 1986 se sustituyó la fórmula de Hondt –de reparto de restos-, por cociente de participación y distribución de escaños, lo cual ha dificultado el acceso de pequeños partidos al Congreso.
  - Brasil, sistema de representación proporcional para la Cámara de Diputados y de listas abiertas, y de representación mayoritaria para el Senado.
  - Ecuador, sistema de representación proporcional y de listas abiertas, articuladas tanto por partidos como mediante fórmulas independientes.
  - El Salvador, sistema de representación proporcional.
  - Honduras, sistema de representación proporcional.
  - México, sistema de representación proporcional.
  - Paraguay, sistema de representación proporcional y de listas cerradas, con distribución de escaños aplicando el método de D’hondt.
  - Perú, sistema de representación proporcional y con distribución de restos por el método de D’hondt.
  - Uruguay, sistema de representación proporcional.
  - Puerto Rico, sistema mayoritario.
  - Venezuela, sistema de representación proporcional.
- Vid. ALCÁNTARA, M.: *Sistemas Políticos de América Latina*, Madrid: Tecnos, vol.I, 1999, y constituciones de los respectivos países.



Posibilitándose con ello la intervención de los residentes en el exterior, para lo cual, también, habría de actualizarse el censo electoral.

2. El establecimiento de un sistema de proporcionalidad mixta, que facilite a candidatos a la Cámara de Representantes, a las Asambleas y a los Concejos presentar la mitad por circunscripción uninominal y el resto mediante representación proporcional abierta, esto es, permitiendo la posibilidad de variar las listas, agregando o suprimiendo candidatos a criterio del elector. De tal forma, combinando las circunscripciones nacionales y regionales, y, a su vez, dos modalidades de listas: las oficiales de los partidos de competencia nacional y las otras avaladas por los partidos pero que participarían regionalmente. De tal manera, un porcentaje próximo al 50% de los elegidos correspondería a la circunscripción nacional con base en listas de los partidos y movimientos, y el resto saldría por circunscripciones regionales, no departamentales, pues se unificarían varios departamentos con base en el factor poblacional para conformar la circunscripción senatorial.

3. La revocatoria del mandato<sup>530</sup>, como esencia misma de la democracia participativa y directa, desarrollo de la soberanía popular, a todos aquellos elegidos por circunscripción uninominal o

---

<sup>530</sup> Consagran revocatoria de mandato, Venezuela para “todos los cargos y magistraturas de elección popular” (art.187.10, CP.), y Ecuador para “los alcaldes, prefectos y diputados de su elección por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo” (art.109, CP.)

mixta, pues a través del sistema de representación proporcional resulta imposible<sup>531</sup>.

4. La fijación de una barrera legal electoral, de tal forma se impediría la multiplicidad de listas y coadyuvaría a la organización de movimientos o partidos serios<sup>532</sup>.

5. La unificación del calendario electoral para presidente y Congreso de la República, ello coadyuvaría al fortalecimiento de un sistema de partidos fuertes y disciplinados. Asimismo, con el fin de facilitar el esquema gobierno-oposición, se deberá modificar el calendario electoral para que se realicen en la misma fecha la primera vuelta presidencial y el Congreso.

6. La creación de un solo tribunal electoral autónomo, suprimiéndose tanto la quinta sala -electoral-, del Consejo de Estado (jurisdicción de lo contencioso-administrativo), como el Consejo Nacional Electoral. Con lo cual se eliminaría la dualidad existente entre estas dos autoridades electorales, originándose en

---

<sup>531</sup> Aún dentro de la democracia representativa, pues al votar el ciudadano se convierte así en un cargo político, y pese que al votar delega el ejercicio del poder, no puede permitir que el candidato electo elimine la democracia por cuyas reglas ha resultado elegido, ya que en tal caso, el ciudadano renuncia a la condición que se define precisamente por tal sistema político. Vid. STERNBERGER, D.: "Las elecciones como acto de gobierno ciudadano", en *Dominación y acuerdo*, Barcelona: Gedisa, 1992, p.135.

<sup>532</sup> En el ámbito Iberoamericano existe barrera electoral en Argentina (3%), Bolivia (3%), y México (1½%). Ahora bien, en el sistema electoral español, atendiendo su Constitución, no se adoptó un sistema proporcional puro en el que se atribuyesen los escaños sin desviación en correspondencia al número de sufragios, sino, un sistema electoral con una "orientación o criterio tendencial" hacia la proporcionalidad cuyos recortes o modulaciones se establecen en la propia Constitución o en la Ley electoral a partir de habilitaciones o desarrollos constitucionales. Por lo que la 'barrera electoral' del 3% determinada por la Ley electoral deberá entenderse constitucionalmente admisible en cuanto respeta sustancialmente el criterio de proporcionalidad y supone una restricción del mismo impuesta en aras de la efectividad del sistema electoral destinada a evitar la fragmentación de la representación. (CITA STC 75/1985. *Derecho Constitucional, legislación*. Madrid: McGrawHill, 1998, p.53).

consecuencia una nueva institución con todas las garantías, obligaciones e independencia frente a todas las fuerzas políticas.

La utilización de la fórmula electoral de asignación proporcional de escaños<sup>533</sup> favorece la representatividad política, Pese a que se habla de una “representación proporcional”, lo cierto es que se está frente a una “asignación proporcional de escaños”, tal como lo precisa el Tribunal Constitucional Español al afirmar que “*la representación*

<sup>533</sup> En el sistema electoral español la atribución de escaños se realiza de la siguiente forma: Ley 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (BOE de 20 de enero de 1986 y BOE de 3 de abril de 1987), art.163.1. “La atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas:

a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 2 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.

c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1,2,3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo un orden decreciente.

Ejemplo práctico: 480.000 votos válidos emitidos en una circunscripción que elija ocho Diputados. Votación repartida en seis candidaturas.

A(168.000)	B(104.000)		C(72.000)	D(64.000)		E(40.000)	F(32.000)	
División	1	2	3	4	5	6	7	8
A	168.000	84.000	56.000	42.000	33.600	28.000	24.000	21.000
B	104.000	52.000	34.000	26.000	20.800	17.333	14.857	13.000
C	72.000	36.000	24.000	18.000	14.400	12.000	10.285	9.000
D	64.000	32.000	21.333	16.000	12.800	10.666	9.142	8.000
E	40.000	20.000	13.333	10.000	8.000	6.666	5.714	5.000
F	32.000	16.000	10.666	8.000	6.400	5.333	4.571	4.000

Por consiguiente: la candidatura A obtiene cuatro escaños. La candidatura B dos escaños y las candidaturas C y D un escaño cada una.

d) Cuando en la relación de cociente coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidatos con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.

e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan.

2. En las circunscripciones de Ceuta y Melilla será proclamado electo el candidato que mayor número de votos hubiese obtenido”.

*proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuanto menos sensiblemente ajustada a su importancia real*", permitiendo el sistema "que un grupo minoritario se le pueda dar una representación que un puro sistema de mayorías impediría...", pues tal designación "consiste en una elección cuyo resultado refleja una correlación de fuerzas políticas...",<sup>534</sup> así, pues, transcurrido los comicios todos los elegidos detentarían la condición de representantes, reflejando la conformación política del electorado y favoreciendo la expresión del pluralismo político.

Será necesario superar el 'mero reconocimiento constitucional'<sup>535</sup> de los partidos políticos para pasar a su 'incorporación constitucional', esto es, que las funciones desarrolladas por estos sean prefiguradas por el ordenamiento normo-constitucional, el cual les determina un tipo de organización, pues de lo contrario dejarían de serlo. Tal como sucede en el ordenamiento alemán, en el que la Ley sobre

<sup>534</sup> SSTC 40/1981,f.j.2ºy3º y 75/1985,f.j.5º, retomado de PRESNO LINERA, M. A.: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona: Ariel, 2000, p.57.

<sup>535</sup>Presno nos recuerda que esta fue la primera forma de recepción de los partidos por las Constituciones de los Estados democráticos modernos, la cual tiene en cuenta las eventuales funciones de aquellos que permitirían su desarrollo, pues tales funciones son en realidad el efecto del ejercicio del derecho de asociación con un objetivo político. El respaldo constitucional constituye una garantía adicional al mismo derecho de asociación, pero no una protección de otro derecho. PRESNO, *ibidem*, p.42.

Partidos Políticos consagra como *“una asociación pierde su posición jurídica como partido si durante seis años no participa con sus propuestas electorales en unas elecciones para el Bundestag o para un Landtag”*<sup>536</sup>.

#### 4.4.3. EN EL LEGISLATIVO

En el imaginario colectivo de los colombianos está presente la idea de crisis permanente del Congreso de la República –parlamento-<sup>537</sup>, al percibir la precariedad de dicha institución radicada en su subordinación a las elites económicas, desde la implantación del Frente Nacional (1958), y a los escándalos por corrupción. En efecto, el tipo de intereses representados en el régimen político de la alternación bipartidista, la paridad y la exclusión de otras posibilidades conllevó a un modelo de conservadurismo político, soportado en la legalidad de excepción, la despolitización de los partidos, la negación del pluralismo. Lo anterior reflejó la renuncia a

---

<sup>536</sup> El mismo autor nos indica como: “Para el Tribunal Constitucional Federal alemán, los partidos políticos se han convertido en elementos a integrar del edificio constitucional y de la vida política regulada por el derecho constitucional; han sido elevados desde el plano de lo político-sociológico al rango de una institución jurídico-constitucional y por colaborar en la formación de la voluntad del pueblo ejercen funciones propias de un órgano constitucional”, *Ibidem*, p.43.

<sup>537</sup> Correspondiendo con el sistema presidencial los órganos legislativos en los ordenamientos constitucionales Iberoamericanos no se denominan parlamento, en su lugar adoptan diferentes nombres, así: asamblea general (Uruguay), asamblea legislativa (Panamá, Puerto Rico, Costa Rica y El Salvador), asamblea nacional (Cuba, Nicaragua y Venezuela), congreso (Argentina, Paraguay y Perú), congreso general (México), Congreso Nacional (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Honduras), y congreso de la república (Colombia, Guatemala y República Dominicana).

una legitimación construida desde la articulación efectiva de las nuevas estructuras sociales con las formas de representación política de carácter democrático.

En tal orden, el Congreso desistió de ser una institución capital para la toma de decisiones en materia de desarrollo económico y social - las que pasaron a ser un asunto de concertación con los gremios económicos-, convirtiéndose, por ende, en un escenario de negociación clientelista con el ejecutivo. Por ello, la crisis del Congreso refleja la crisis de los partidos tradicionales y la incapacidad o imposibilidad del sistema político de renovar o consolidar nuevas fuerzas políticas, capaces de encauzar los actuales conflictos sociales dentro de la perspectiva de construcción de un Estado democrático, pues tales partidos, otrora subculturas sectarias, verticales y de confrontación, al no fundar prácticas modernas de sociabilidad política, terminaron convertidos en organizaciones fragmentadas, incapaces de articularse en torno a proyectos de colectividad, ello explica el por qué del surgimiento de movimientos sociales de todo orden, reivindicativos de diferentes intereses<sup>538</sup>. Por otra parte, los movimientos alternativos tampoco han logrado materializar formas permanentes de representación y participación, debido, en algunos casos, a la extrema heterogeneidad de sus bases

---

<sup>538</sup> De tal manera han surgido tal cantidad de movimientos que reivindican asuntos sociales y no políticos, entre otros, Coordinadora Nacional de Movimientos, Coordinadora Unitaria de Vivienda Popular, Organización de Indígenas Colombia, etc.

sociales, y otros por la violencia que se ha desencadenado contra sus liderazgos. También, ha sido causa, la incapacidad de actuar democráticamente y de articular las nuevas y recurrentes expresiones sociales, a pesar de las restricciones del sistema político y de la confrontación armada.

La reforma del Congreso fue una de las materias centrales en la Asamblea Nacional Constituyente, por ello su reestructuración se orientó hacia su fortalecimiento, dentro de la perspectiva de un nuevo equilibrio de poderes y de un rígido estatuto del congresista, enfocado a la superación de las prácticas tradicionales. Por su parte, con la implantación de una circunscripción nacional para el Senado se pretendió estimular la dinámica electoral y, a su vez, la fundamentación del sistema político en la democracia participativa, procurándose el establecimiento de un pluralismo político. Empero, frente al imperativo de institucionalización de los partidos políticos, la Constituyente al incurrir en una interpretación abstracta del principio de autonomía, privó a la ley de un importante mecanismo idóneo para obligar a la democratización interna de los mismos, cuya ausencia ha sido uno de las principales causas de su ilegitimidad y atomización, no únicamente de los tradicionales, sino también de las fuerzas políticas emergentes.

De tal forma, el pretendido cambio propulsado por el proceso constituyente no produjo los resultados esperados, ya que al final propició el retorno paulatino y seguro de los partidos tradicionales al Congreso, con dos peculiaridades diferentes: en lugar de consolidar las fuerzas políticas con la circunscripción nacional, se impuso la atomización extrema de los partidos, comprobada por la enorme lista de aspirantes al parlamento en todas las elecciones posteriores a la vigencia de la Constitución de 1991, y por otro lado, muy pocos fueron elegidos por cuociente electoral, pues la mayoría lo ha sido por residuo, lo cual explica el por qué es percibido el legislativo como un “Congreso residual”, restándole representatividad y, por ende, legitimidad.

Resulta indudable, entonces, buscar remedios para las insuficiencias del Congreso, pues la ausencia de disciplina parlamentaria, la “pereza” legislativa y la cuestionada gestión administrativa, constituyen la tríada de su deslegitimidad. Para lo cual se ha venido recomendando la creación de ‘bancadas parlamentarias’, pues el Parlamento no debería continuar siendo la sumatoria de actores políticos individuales, sino la expresión de los partidos o movimientos políticos identificados como bloques<sup>539</sup>. Ahora bien,

---

<sup>539</sup> Al estar compuesto el legislativo por un sinnúmero de representantes, con intereses y concepciones muy disímiles, al ser miembros de partidos muy débiles, desarticulados y con el agravante de no poseer un proyecto político unificado y que atienda los grandes intereses nacionales. En dichas condiciones resulta imposible consolidar bancadas parlamentarias que actúen como interlocutores válidos frente al gobierno, por lo que el ejecutivo se ve obligado a negociar la aprobación de sus proyectos a cambio de favores políticos.



respecto de la producción normativa, ésta no debería fundarse en la cantidad sino en la calidad, para lo cual se sugieren cambios en la tramitación de las leyes, en la forma de los debates y de una verdadera asesoría profesional.

#### 4.4.3.1. EL PROBLEMA ES DE REPRESENTATIVIDAD

En cuanto al diseño institucional del Congreso, este no ofrece mayores objeciones, lo tiene el sistema de partidos que lo opera. En efecto, éste genera tal cantidad de problemas que conllevan a la disfuncionalidad del legislativo, pues su configuración política real dista de ser un armazón de fuerzas políticas debidamente integradas y funcionales a proyectos de futuro para el país, constituyendo un entramado de competencias individuales en torno a la acumulación de poder, dentro de un órgano legislativo que ha sido diseñado en la perspectiva democrática para que en su interior confluyan las corrientes políticas existentes en la sociedad. Se le ha criticado siempre de ser ineficiente y porque en la mayoría de las oportunidades sus miembros parecen más dispuestos en buscar ventajas personales que en analizar y buscar soluciones a los problemas nacionales<sup>540</sup>. A tal punto que otrora se alcanzaban

---

<sup>540</sup> Para la senadora liberal independiente Viviane Morales la labor del "Congreso del periodo 1994-1998, se mantiene dentro de la relación que lo ha caracterizado en nuestro régimen político de estrecha dependencia con el Ejecutivo, sin que los instrumentos dados por la Constitución de 1991, como los relativos al control político, la no delegación de funciones en

ciertos márgenes de gobernabilidad debido a las fórmulas clientelistas manejadas por los grandes caciques electorales, con la nueva Carta éstas se quiebran al desaparecer prácticamente tales “líderes”, tornándose inmanejable cualquier negociación cuando la misma se realiza no entre 10 sino entre 100 personas, que reclaman su cuota política como individuos y no como voceros de fuerzas políticas.

Esta perversa lógica política coadyuva definitivamente a la consolidación de un sistema presidencialista. Con la ausencia de partidos el presidente para gobernar se ve obligado a crear colectivos de apoyo, negociando de manera individual hasta lograr consensos, pues no es una garantía poseer su partido mayorías en las cámaras, cuando de antemano se sabe con claridad que son inmanejables, toda vez que carecen de cohesión partidista y programáticamente son incoherentes<sup>541</sup>. Lo cual explica el por qué de la falta de oposición no sea debido a la ausencia de garantías,

---

ciertas materias, hayan repercutido significativamente en una labor mas independiente, ni el fortalecimiento de su papel”. Por su parte su homólogo –conservador–, Fabio Valencia, considera que el cuerpo legislativo “se dedicó, a cambio de dádivas y prebendas gubernamentales, a la melancólica tarea de cubrirle las espaldas al gobierno, con recursos leguleyos e inmorales, y a legislar al antojo de este último. El actual ha sido un Congreso arrodillado, inferior a su misión constitucional y a su responsabilidad social e ineficiente en términos administrativos, legislativos y políticos”. MORALES, V., et al.: “La reforma del Congreso: una tarea inaplazable”, en *Rev. Análisis Político*, No.33, ene-abr/98. Santafé de Bogotá: IEPRI-UN, pp.112-114.

<sup>541</sup> “El ejecutivo entonces soborna con auxilios y burocracia, con nombramientos para hermanos y parientes, con contratos asignados en forma indirecta o simplemente con la indiferencia cómplice ante los abusos, y el Congreso, a su vez, chantajea al gobierno para recuperar y aumentar instrumentos clientelistas que la Constitución del 91 intentó suprimirle”. NIETO ROA, L. G.: “La reforma política Samper. Diagnóstico acertado propuesta equivocada” en *Rev. Foro*, No.27, jul/95, Santafé de Bogotá: Foro Nacional por Colombia., p.16.

sino a la necesidad del jefe de gobierno de tener un soporte de seguridad para que las votaciones de sus proyectos claves salgan adelante. De tal manera, mientras el Congreso siga siendo integrado por individuos elegidos con sus propios recursos, mediante la misma estructura electoral y con su *modus operandi* individualista, dicha institución seguirá inmersa en esa dinámica, en la que la preocupación de quienes lo conforman no es otra que la de preservar y acrecentar el capital político que les permitiría su reelección.

Por lo tanto, la modernización del cuerpo legislativo deberá ser la consecuencia de la posibilidad de expresión de colectivos políticos representativos, lo cual implicaría una reforma al actual sistema electoral y al sistema de partidos, de tal forma que no se permita seguir premiando los proyectos individuales, gracias al favorecimiento de los residuos. De otra parte, mediante la refundación de partidos modernos que facilitaran la construcción de gobernabilidad sobre la premisa de acuerdos y negociaciones políticas en torno a la defensa de proyectos de gobierno que se debatieron electoralmente, buscándose con ello que los colombianos voten por partidos y no por individuos. En tal sentido, un Congreso integrado por bancadas y no por personas -representantes de sí mismas-, no sólo permitiría lograr una gobernabilidad, sino también la proyección de liderazgos desde el legislativo y, sobre todo, hacer realidad la función y ejercicio de la oposición, connatural a todo

parlamento democrático, por lo tanto si no se resuelve el problema de representatividad no podrá ejercerse nunca un verdadero control político.

Los resultados electorales del 94 y 98 demuestran la variación de los liderazgos políticos, pero únicamente de forma cuantitativa, esto es, en torno al número de proyectos electorales de carácter individual que resultaron elegidos por residuos, correspondiendo una representación tan exigua que prácticamente nadie se siente verdaderamente representado. Nada más, en las últimas elecciones, sólo once senadores -de 100- fueron elegidos por cociente<sup>542</sup>. En tal sentido, a la clase política les resulta más práctico hacer esfuerzos para obtener 20.000 votos que pensar en cifras avasalladoras. Lo anterior nos permite afirmar que la sociedad colombiana no se encuentra adecuadamente representada en el legislativo.

Ahora bien, el hecho de constituirse el Congreso por un cúmulo de representaciones individuales y no estar funcionando por bancadas, genera efectos negativos nada más en el trámite legislativo, pues al no defenderse proyectos colectivos los parlamentarios tienden a revisar lo realizado por sus antecesores, requiriéndose cada vez mas

---

<sup>542</sup>El de mayor votación obtuvo 84.322 votos, 0.49% del censo electoral (17'028.961 ciudadanos), y 1.51% en relación con la votación la cual fue de 5'516.574 votos; por su parte el último senador fue electo con 21.861 votos, representando un 0.12% y un 0.39% del caudal electoral. Lo cual nos indica que el senador con mayor votación cuadruplicó la cifra alcanzada por el elegido con menos votos, pero sólo dos veces su representación.

el nombramiento de ponentes plurales, quienes para el primer debate deben integrar subcomisiones para facilitar dicho proceso. Igual ocurre en las plenarias, nombrándose comisiones de conciliación, duplicándose la negociación de la ley, lo cual resulta traumático. Y si le sumamos el hecho de que la mayor parte de los congresistas se dedican a buscar cómo reproducir su capital político, mediante la consecución de prebendas en el ejecutivo, en tales circunstancias resulta claro que es imposible ejercerse un control político eficaz y menos la existencia de condiciones para que opere una oposición real.

Una propuesta de reforma política integral no podría dejar por fuera el debate a cerca de la estructura del Congreso de la República (Parlamento), como de su funcionamiento, existen diversas propuestas al respecto. Unos consideran que ha de ser unicameral<sup>543</sup> mientras que otros son partidarios del bicameralismo<sup>544</sup>, pero con ciertos ajustes, como el de mantener una circunscripción nacional para el Senado de la República pero con lista única nacional por partido (con voto preferencial) y una circunscripción territorial para la Cámara de Representantes; asimismo, determinar materias

---

<sup>543</sup> Tienen estructura unicameral Ecuador, Perú, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela.

<sup>544</sup> Existe organización bicameral en Argentina (Cámara de diputados y Senado), Bolivia (Cámara de diputados y Senado), Brasil (Cámara de diputados y Senado), Chile (Cámara de diputados y Senado), México (Cámara de diputados y Cámara de senadores), Paraguay (Cámara de diputados y Cámara de senadores), Puerto Rico (Cámara de diputados y Senado), República Dominicana (Cámara de diputados y Senado), y Uruguay (Cámara de Representantes y Cámara de senadores).

diferentes para cada cámara, creación de una división administrativa separada de las mesas directivas y la transmisión en directo y sin edición de los debates por televisión.

Ahora bien, la conversión del Congreso de la República en monocameral conllevaría supuestamente eficiencia, pues se estima que sería más ágil y estaría más próximo al control ciudadano. Al respecto consideramos que el bicameralismo, en los tiempos recientes, se concibe como el sistema más apropiado para garantizar la representación y la medida de la función legislativa, dado el control mutuo que supone la existencia de dos debates completos en dos instituciones diferentes e independientes, así los errores, inconsistencias o vacíos podían ser mejor detectados, sin olvidar, desde luego, que el asunto de fondo no lo constituye el número de debates sino la preparación y estudio de quienes intervienen en ellos y del mismo sistema político que lo promueve. El problema radicaba en que, en Colombia, el ejecutivo se había convertido en el legislador ordinario, aunque constitucionalmente sólo podía hacerlo en situaciones excepcionales, y el Congreso convertido en actor secundario, por conveniencia, pues a cambio de prebendas cedía su función al gobierno.

Para tratar de recuperar el equilibrio de poderes la Carta del 91 le retornó al Congreso la plenitud de sus funciones legislativas y

estableció que el presidente solo en condiciones excepcionales y cumpliendo determinados requisitos podía legislar. En tal sentido modificó el antiguo estado de sitio, restringió la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias, suprimió la capacidad del gobierno para dictar reglamentos autónomos, determinó que las leyes marco debían fijar claramente los objetivos y criterios a los cuales el gobierno debía someterse, excluyó la posibilidad que éste pudiera expedir códigos e impuestos, y le retornó al legislativo la iniciativa para ordenar inversiones; pero, a pesar de todo lo anterior, no resolvió el problema de gobernabilidad, pues el gobierno se ve obligado a negociar sus iniciativas, provocando la fragmentación en el seno del Congreso, y con ello comprometiendo su independencia.

En materia de control político, la Constitución del 91 incorporó mecanismos novedosos para fortalecer esta tarea del parlamento. Entre otras: la más novedosa, como se vio, la moción de censura a los ministros, la cual permite la remoción automática del censurado; la intervención de las Cámaras frente a los estados de excepción; y la institucionalización de las audiencias en las cuales pueden ser citados y obligados a comparecer servidores públicos o particulares durante las investigaciones que realice cualquier comisión del Congreso. En tales condiciones si el Congreso no tiene capacidad de acción o independencia frente al ejecutivo, nos demostraría que una posible fórmula para obtener la adecuada asignación de funciones

sería la reforma al sistema político, pues los legisladores, sin importar su filiación, no encuentran otra función que el negociar sus posiciones con el ejecutivo, bloqueando cualquier intento de oposición seria. Lo cual constituye el síntoma mas dicente que el sistema presidencialista lo permite y potencia, pues esta dinámica política es la que favorece a la clase política el poder –ejecutivo y legislativo-, un juego donde el resultado esta definido de antemano, en el cual se difuminan tanto la responsabilidad como la posibilidad de poder ejercerse la oposición.

Otra reforma del Congreso involucraría, también, cambios en su estructura administrativa, para separar la función administrativa de su labor natural –legislativa-<sup>545</sup>, creando, por ejemplo, un departamento que tenga por objeto aquella manejada con profesionalismo y de forma independiente del quehacer de las Cámaras; asimismo, frente a la organización y funcionamiento interno de éstas, promoviendo la conformación de bancadas parlamentarias, limitando el llamamiento de los ministros, eliminando el “pupitrero” (aprobación de leyes sin debate previo), estableciendo un calendario electoral unificado para presidente y

---

<sup>545</sup> En tal sentido se requiere una debida organización y estructuración interna del órgano legislativo a pesar de la diferente importancia y naturaleza de las normas contenidas en los reglamentos parlamentarios, todas ellas son imprescindibles para el correcto funcionamiento del mismo. Vid. CANO BUESO, J.: “El principio de autonormatividad de las Cámaras y naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario”, en *Rev. Estudios Políticos*, Nº 40, 1984, p.95.



Congreso, mejorando los canales de comunicación entre la opinión pública y el cuerpo legislativo, entre otros asuntos.

En síntesis, en cuanto a las reformas sugeridas para el Congreso de la República comprenderían:

A. Estructura del Congreso. Se mantendría su estructura bicameral, pero con la variante en cuanto que cada cámara deberá tener un origen, requisitos y funciones diferenciadas, de tal forma que su labor sea complementaria.

B. Bancadas parlamentarias. Los partidos y movimientos estarían representados en cada una de las cámaras del Congreso por bancadas. Quienes no tengan un mínimo de siete miembros en el Senado y diez en la Cámara de Representantes podrán formar coaliciones políticas con la finalidad de conformar una bancada. Cada bancada se integraría mediante un acta que se deberá inscribirse ante la mesa directiva correspondiente, al inicio de cada legislatura o en el momento en que se conforme; a su vez cada bancada tendría un vocero, y para los debates en plenarias podría nombrar más de uno, pues en estos, como se sabe, sólo participan los ponentes y los voceros de cada bancada. Los congresistas que no formen parte de las bancadas obrarían a título individual. Como referente podría tenerse al sistema español<sup>546</sup>.

---

<sup>546</sup> El Reglamento del Congreso de los Diputados (de 10 de febrero de 1982, BOE de 5 de marzo de 1982), determina la forma como se establecen los grupos parlamentarios, así:

Art.23.1. "Los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario. Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o

C. Racionalización del trabajo parlamentario. Se crearía una dirección general administrativa del Congreso, la cual se conformaría mediante tres subdirecciones: administrativa, técnica y científica y de información y medios de comunicación. El director general sería nombrado por el Congreso de ternas presentadas por las bancadas. La subdirección de asesoría técnica y científica se compondría de las siguientes áreas: sistemas e informática legislativa; constitucional y legal; económica, social y cultural; política y relaciones internacionales; ambiental y agraria; seguridad y defensa nacional; ingeniería, ciencias básicas y tecnología.

D. Racionalización del funcionamiento. Para lo cual se sugieren los siguientes cambios:

- Anunciar día y hora de las votaciones ordinarias con 48 horas de antelación.
- Los ministros sólo podrían ser citados por la Comisión relacionada con su competencia.
- Los proyectos de ley tendrían un solo ponente, salvo casos especiales que, dada la complejidad del asunto, amerite más. La mesa directiva podría nombrar mas ponentes según fueren necesarios.

---

varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación.

2. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado”.

- Las comisiones accidentales de conciliación no podrán adicionar nuevos artículos que no hayan sido aprobados por las plenarias de las Cámaras, integradas por un máximo de cinco parlamentarios por cada una.
- Las comisiones accidentales serán integradas para casos excepcionales.
- Se deberán fortalecer las comisiones de Investigación y Acusación y la de Cuentas de la Cámara, las cuales contarían con un apoyo especial –profesional- de la Subdirección de Asesoría Técnica y Científica del Congreso.
- El Congreso transmitiría por televisión todas sesiones en pleno y las de las comisiones sin edición, para lo cual habría un canal destinado a tal fin. En los días y horas libres estaría a disposición de las instituciones que fomenten la participación ciudadana.
- En materia de cabildeo político (lobby) se debería legislar la intervención o influencia por parte de la ciudadanía, individuos o miembros de intereses organizados, en forma transitoria o permanente en los procesos decisorios del Congreso, las Asambleas, los Consejos y las diversas instancias del gobierno en sus diferentes niveles.

E. En los niveles territoriales, las asambleas departamentales y los concejos municipales, en lo que fuere aplicable se aplicarían las recomendaciones formuladas para el Congreso, la oposición y los organismos de control. Tanto las Asambleas como los Concejos

podrían proponer moción de censura en contra de los secretarios de gabinete, jefes de departamento administrativos y directores o gerentes de entidades departamentales o locales, según el caso; su trámite seguiría el mismo señalado para la moción de censura del Congreso.

#### 4.4.3.2. BALANCE ELECCIONES DE 1998

Pese a las observaciones precedentes, consideramos oportuno referirnos a las últimas elecciones para el Congreso –marzo de 1998-, ya que estas no produjeron la anhelada renovación de los miembros del parlamento, en cambio si el descalabro de los movimientos de izquierda y el aumento de la fragmentación partidista, no sólo respecto de los partidos tradicionales sino también de las llamadas ‘terceras fuerzas’. Según Pizarro<sup>547</sup> la renovación política en Colombia se ha examinado a partir de tres perspectivas: como un cambio del personal político, de la estructura de los partidos y en el sistema de partidos o como una transformación en las formas del ejercicio político. Ahora bien, atendido el primer criterio y los resultados electorales del 98, pareciera que hubo variación en la composición de los

---

<sup>547</sup> PIZARRO LEÓN-GÓMEZ, E.: “Elecciones: el bipartidismo se resiste a dejar la escena”, en *Síntesis '99. Anuario social, político y económico de Colombia*, Santafé de Bogotá: IEPRI-UN, 1999, p.63-64.

representantes en la Cámara alta –Senado de la República-, pues fueron elegidos 49 nuevos senadores y en la otra –Cámara de Representantes-, resultaron electos 89 nuevos parlamentarios, habiendo de acuerdo con estos datos cuantitativos una “renovación” del 48% y 54,4% respectivamente. Empero, si observamos en detalle quienes son los nuevos congresistas, nos encontramos con muy pocas sorpresas, ya que en gran medida los nuevos miembros del senado provienen de la Cámara y los nuevos representantes de ésta eran diputados de las Asambleas departamentales, así en realidad lo que hubo fue la normal movilidad vertical de la clase política. Con un agravante, el que varios de los elegidos son parientes de los congresistas que resultaron involucrados en el denominado “proceso 8.000” (infiltración de dineros de la mafia en la campaña política del presidente Samper), pues aquellos crearon movimientos políticos a fin de obviar la ley electoral que prohibió a parientes cercanos de representantes postularse a nombre de su mismo partido.

Por otra parte, no sobra anotar como algunos de los restantes miembros –nuevos- del Congreso provienen de actividades que les brindaban cierta popularidad –artes, prensa y farándula-, los cuales no han resultado políticos eficientes. En tales circunstancias quedarían sólo 10 senadores de 100 –por circunscripción nacional que resultaron elegidos sin ningún tipo de maquinaria o

apalancamiento por su popularidad mediática. Ahora bien, si se pretende la renovación del Congreso, atendiendo los anteriores resultados, consideramos que ello no ha de venir por obra de populismos logrados gracias a los *mass-media* o debido a la conformación de fuerzas políticas que se erigen al margen de organizaciones con claros intereses colectivos. La vía es la conformación de una dirigencia profesional y audaz, articulada en fuerzas políticas sólidas y disciplinadas, capaces de gestionar los grandes asuntos de interés nacional, con perspectivas a largo plazo, con sentido de servicio público y bajo la égida de una ética de la responsabilidad pública.

La otra perspectiva sería la de renovación de los partidos políticos, es decir, proveniente de un proceso de modernización de los partidos tradicionales, o de una ampliación del sistema de partidos, a través de la incorporación de nuevas fuerzas políticas que tonifiquen el sistema. Pero, como se ha venido exponiendo a pesar de la apertura democrática de la Carta del 91 ello no ha ocurrido, por el contrario, ha devenido una acelerada atomización de los partidos históricos, lo cual no ha sido óbice para que éstos continúen controlando el Congreso. Por su parte, las minorías o “terceras fuerzas” emergentes han estado tan fragmentadas que no han podido erigirse como bloque unificado de oposición en el Parlamento.

#### 4.4.4. EL ESTATUTO DE OPOSICIÓN

En cuanto a la oposición a esta se le debería dotar de plenas garantías y permitiendo su acceso a los organismos de control y vigilancia, siempre y cuando queden en manos de profesionales de los partidos de oposición, pues éstas funciones vienen siendo desarrolladas, en la práctica, de manera muy limitada ya que los funcionarios que las han desempeñado pertenecen o han sido miembros de los partidos o coaliciones que están en el gobierno desde la creación del Frente Nacional, lo cual ha resultado nefasto al operar sólo de manera formal y al imperar la “solidaridad de cuerpo-partido-”, ha traído como consecuencia directa el incremento de corrupción e impunidad, factores generadores de la violencia. Ello quedó demostrado con la fórmula de nominación de los altos cargos de control, dada por la Carta del 91, que ha fracasado.

El estatuto de la oposición constituye un imperativo a desarrollar, independientemente de la vigente ‘ley de los partidos’, pues lo determinado en ella (Ley 130 de 1994), como se vio, no dio respuesta plena a las necesidades de la oposición y de las minorías. En efecto, esta norma define la oposición tanto del nivel nacional como del territorial, reglamenta el acceso a la documentación oficial, asimismo a los medios de comunicación, de acuerdo con la representación política en el Congreso, el derecho de réplica, la

participación en el Consejo Nacional Electoral y la participación en las audiencias públicas dentro de los debates sobre normas electorales y derechos políticos. Algunos consideran que la oposición sólo debería operar a través de su ejercicio en el Congreso y demás corporaciones elegidas popularmente, ya que en los demás órganos se percibe como una mera modalidad burocrática, mientras otros opinan como importante su articulación en la administración de ciertas instituciones estatales, ya que contribuiría a restablecer el equilibrio y la independencia de poderes, controlados anteriormente mediante el modelo bipartidista, lo cual supone el fortalecimiento de la carrera administrativa.

Ahora bien, la Constitución de 1991 determina un criterio de oposición a partir del orden constitucional de Estado, esto es, como república democrática, pluralista y unitaria, con lo cual se concibe a la oposición como una forma de participación activa y plural dentro del Estado y del mandato constitucional, diferenciándose del cogobierno, la cual no se ha podido concretar, ni siquiera mediante consensos parciales, sólo pequeños acuerdos. Así pues, cuando hablamos del consenso<sup>548</sup> este implica una aceptación por parte del colectivo de los grupos o actores tanto del marco constitucional

---

<sup>548</sup> “Hay una sola cosa sobre la cual es indispensable la unanimidad: el reconocimiento del hecho de que una mayoría y una oposición que se respeten mutuamente deben hacerse frente y de que pueden alternarse en el poder. Ese es el único consenso fundamental, el consenso democrático”. ROSANVALLON, P.: “La representación difícil. (Reflexiones sobre el caso francés)”, en *¿Qué queda de la representación política?*, Mario R. Dos Santos (coord.). Caracas: CLACSO, 1992. Retomado de VARGAS VELÁSQUEZ, A., et al.: *Constitución política y reorganización ... cit.*, p.178.



cuanto del escenario político en los que se desarrollan las confrontaciones, por ello se requiere la reconstrucción de un marco institucional para la disensión y el conflicto. Dicho propósito se lograría con la implementación de un nuevo esquema político en Colombia, lo cual no es tarea fácil, pues no basta con garantías formales para las fuerzas opositoras, se requiere a su vez consolidar un real espacio democrático, acompañado de una política que resuelva el conflicto interno armado en Colombia, con la consecuente integración de los insurgentes a la sociedad nacional, tales serían los presupuestos de la reconciliación nacional. En tal sentido, como nos han enseñado las democracias mas consolidadas, para alcanzar una verdadera democracia, consecuente con una sociedad heterogénea, abierta y pluralista, se necesita construir espacios idóneos tanto para lograr consensos democráticos cuanto para tratar la disensión y el conflicto.

En ese orden, se requieren, también, garantizar espacios de participación de la(s) oposición(es), minorías, en aquellos escenarios e instituciones en los cuales se definen y manejan intereses nacionales, que no están supeditados al arbitrio directo de la administración de turno, esto es por un(os) partido(s) en particular en el gobierno. Así, pues, el objeto de esta participación sería la de precisar formas plurales de control político, que permitan la posibilidad de fiscalización por parte de las fuerzas que están en la

oposición a través de fórmulas que faciliten dicha participación, lo cual haría replantear el criterio de rango de votación. Instituciones como la Junta del Banco de la República, la Corte Constitucional, la Junta Nacional de Televisión, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, la Organización Electoral y los organismos de Control (Procuraduría y Contraloría), no hacen parte de la estructura del gobierno, por tal motivo deberían dar cabida a la participación de la oposición, dentro de la perspectiva de lograr consensos básicos sobre intereses de rango suprapartidista.

Dentro de ese andamiaje de instituciones caben resaltar los órganos de control, ya que sus funciones denotan una relevancia extraordinaria, que en manos del partido o partidos en el gobierno - como autocontrol- no resulta convincente, pues desvirtúa el principio de división de poderes, la fiscalización efectiva de la actuación gubernamental y la transparencia, además de suplantar el objeto de la oposición<sup>549</sup>. Por otra parte, con la participación de la oposición en la organización electoral se garantizaría plenamente la

---

<sup>549</sup>El artículo 276 de la Carta establece que el Procurador general de la nación será elegido por el Senado de terna integrada por candidatos del presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado; por su parte, el artículo 267 de la misma norma en su inciso cuarto determina que el Contralor será elegido por el Congreso en pleno de terna integrada por candidatos presentados por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Así, pues al modificarse tales normas constituiría una de las mejores garantías que un sistema político pueda ofrecer a la oposición. De tal forma resulta fundamental que los organismos de control, esto es, Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, y sus similares a nivel regional, se encuentren radicadas en cabeza de personas pertenecientes o postuladas por partidos o movimientos políticos de la oposición, siempre contrarios al partido en el gobierno. Asimismo, se han de constituir como inhabilidades para tales cargos la participación en directorios políticos y la inscripción como candidatos a cargos de elección popular a corporaciones públicas, durante un periodo mínimo de ocho años.

transparencia del proceso electoral, pues su órgano directivo, el Consejo Nacional Electoral, se conforma dependiendo la composición del Congreso, lo cual no es suficiente pues no todas las minorías llegan a aplicar, quedando por fuera todos aquellos partidos y movimientos regionales sin representación en el legislativo nacional; igualmente, deben establecerse formas de participación en sus dependencias departamentales, distritales y municipales, tradicionalmente manejadas por los partidos históricos.

Por otra parte, se requiere la participación de la oposición en la Corte Constitucional la cual se justifica por la naturaleza de su objeto: la interpretación de la Carta Política, así, pues, debería estar constituida por representantes de las fuerzas políticas que en cada momento o periodo dan desarrollo a la Constitución. Lo mismo sucede con la Junta del Banco de la República, al constituir hoy un organismo independiente del gobierno; con la Comisión de relaciones y con la Junta Nacional de Televisión, pues deben velar por los intereses nacionales, y en el caso de ésta última, por el ejercicio de los derechos de comunicación, expresión, información, etc..., con criterio público y no sesgados a intereses bipartidistas.



## CONCLUSIONES

1).- El sistema político colombiano se ha caracterizado por la dominación de dos partidos: liberal y conservador. Desde los inicios del siglo XX gobernaron con un esquema gobierno- oposición, dependiendo de quien ganara las elecciones, pero uno y otro partido una vez en el gobierno se convirtieron en hegemónicos y sectarios, conllevando a enfrentamientos de tal magnitud, conocidos con el nombre de la época de “la violencia” (1945-1953), dicho problema se solucionó con un pacto político “El Frente Nacional”, el cual consistía en la coalición como principio y su fórmula la alternancia en el poder cada cuatro años por partido, con lo cual se pretendió resolver el conflicto tras el desconocimiento de un sistema de gobierno-oposición. Dicho modelo cerró el espacio político a otros partidos o tendencias ideológicas, lo cual contribuyó al surgimiento de la oposición armada y a generar más movimientos subversivos, a su vez nuevas formas de manifestación de inconformidad con el sistema, también desintitucionalizadas, como lo fueron los paros cívicos, las marchas campesinas y todo tipo de protesta social, al no existir otra posibilidad para la disidencia.

Los debates en torno al proceso de paz y frente al proceso constituyente que dio origen a la Carta de 1991, develaron dos posturas sobre el sistema de partidos que el país requería. Unos consideraban que el tradicional bipartidismo debía ser conservado ya que había sido soporte de nuestra relativa estabilidad institucional, otros, por el contrario, consideraban que era una de las causas de nuestros problemas y, por tanto, debía ser superado. La posición adoptada en la Constituyente fue esta última, por ello desde el mismo proceso de gestación de la Constitución del 91 y su posterior desarrollo legal, se encaminaron a promover el tránsito hacia el multipartidismo. Fue así como surgieron y se incorporaron múltiples movimientos de variada índole (políticos, étnicos, religiosos...) al sistema político-electoral.

2).- La Constitución Política de 1991 se concibió como el gran acuerdo de los diversos sectores de la sociedad colombiana que permitiría alcanzar la paz, pues resolvería la difícil situación de violencia que durante décadas viene afrontando el país. Surgió de un movimiento de protesta ciudadana que forzó la reforma del marco político-jurídico institucional del Estado, concretado en una Asamblea Nacional Constituyente de representación pluralista que estableció por primera vez en nuestra historia constitucional un nuevo y novedoso espacio democrático, el cual apenas pudo lograr de forma muy parcial su *telos* pacificador, pues no todos los grupos

insurgentes se articularon a ella (FARC y ELN)<sup>550</sup>, además, por la persistencia de los múltiples factores que profundizan la crisis socio-política en que se debate nuestra nación, lo cual aminoró el gran propósito de obtener un real clima de convivencia. Sin embargo, la Carta de 1991 no corresponde, su componente ideológico, a una circunstancia revolucionaria, como se quiso presentar por el origen y la incorporación de algunos sectores de la guerrilla ni a la acogida plena del modelo neoliberal, pese a los rasgos enunciados de éste en sus normas, pues el conflicto socio-político colombiano no se ha percibido ni definido en términos estratégicos. En fin, la Constitución Política de 1991 mantiene la ideología de la anterior, matizada con nuevos elementos, en una conjugación muchas veces contradictorias.

A pesar de lo expuesto, la Constitución de 1991 involucró dentro de sus formulaciones, la posibilidad significativa de empezar a redefinir democráticamente la cultura política en nuestro país. Toda vez que, desde la misma Asamblea Constituyente, se creó un importante espacio de reconciliación nacional, pues fueron elegidos como miembros de ésta representantes de grupos étnicos, minorías religiosas, excombatientes guerrilleros de distintas izquierdas, al

---

<sup>550</sup> A ello se debe gran parte de su fracaso, pues las FARC y el ELN constituyen los movimientos insurgentes mas antiguos y poderosos del país, convertidos en verdaderos 'paraestados'. El actual gobierno de Andrés Pastrana tiene como prioridad lograr un proceso de negociación –el cual esta en marcha-, que culmine con su desmovilización e inserción de sus militantes en la vida nacional.

igual que personalidades democráticas y representantes de los dos partidos tradicionales, así mismo fue proclamada para establecer el respeto a la diversidad cultural y a la igualdad de todas las culturas que conviven en el territorio colombiano, le restó espacio a las tradicionales actitudes de intolerancia fundadas en las visiones homogeneizantes de nuestra sociedad, y contribuyó al reconocimiento contemporáneo de nuestra pluralidad constitutiva.

**3).-** El nuevo Estatuto Constitucional no cambió las prácticas políticas en el país a pesar de introducir cambios profundos y sustanciales, aún en espera de ser materializados, ellos son: la apertura de nuevos espacios de ejercicio político; profundizó en el concepto de derechos fundamentales e implementó mecanismos para su protección; estableció formas novedosas de participación ciudadana; desarrolló la verdadera descentralización y fijó límites para que el legislador no reimplantara el centralismo; redujo el traslado de facultades legislativas al ejecutivo; promovió el equilibrio de poderes; mejoró el sistema de control interno del Estado; propició elementos disciplinantes en el manejo del gasto público e introdujo factores de equilibrio e independencia en el manejo de la política monetaria, entre otros cambios.

Los mecanismos de participación reglamentados (iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, la

revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto), contienen requisitos demasiado exigentes para estimular e impulsar la participación política, por cuanto establecieron controles y límites que la dificultan. Lo cual, no obstante lo anterior, constituye un avance para la intervención ciudadana en la esfera del poder político y, en ciertos asuntos de interés general, a pesar que materias como la participación en la gestión administrativa y las veedurías ciudadanas fueron exigentemente tratadas o se aplazaron para futuros desarrollos legislativos.

La normatividad implementada, como desarrollo del postulado político de la participación conforme a la CP./91, mantiene en términos generales una línea de participación subordinada, porque determina e incorpora la participación ciudadana para que avale las decisiones gubernamentales, mediante finos despliegues publicitarios que hacen generar el efecto simbólico de la ley, ya que éste le produce mejores resultados, por aquello que hace creer que se hace -ser partícipe-, y no por lo que realmente hace o permite hacer. Lo cual, en últimas, produce la estatización de la sociedad civil. Así mismo, lo es también restringida y tutelada, porque prácticamente busca que los actores populares se pronuncien sobre sus demandas exclusivamente por medio de los esquemas que el Estado ha determinado, caracterizados ya sea por contener formas tradicionales de mediación partidista o por mecanismos



tecnocráticos. Dejando por fuera o, lo que es peor, criminalizando la protesta social, la cual sí ha sido un verdadero espacio legítimo de participación ciudadana y una de las expresiones del conflicto, connatural como lo es, a toda sociedad democrática.

Se requiere, entonces, proyectos que, avalados y originados en nuevos e indeclinables espacios de participación ciudadana, creen organizaciones civiles articuladas entre sí y concebidas como canales que desborden el ámbito de la representación y lleguen al de la decisión política, es decir, como auténticos actores sociales con capacidad de interlocución frente al Estado, configurándose en consecuencia, una verdadera sociedad civil deliberante. Además de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana se requiere el fortalecimiento de medios alternativos de legitimación política que modifiquen y superen la participación electoral, lo que hasta ahora ha sido lo preponderante en nuestro medio. Así como también, la necesidad de facilitar el pronunciamiento de la sociedad civil frente a asuntos estratégicos, tales como el manejo del orden público, la tributación y las relaciones internacionales.

**4).-** El estudio de la oposición política en el régimen de tipo presidencialista permite dos variables de análisis: la primera sintetiza la decantación histórica de su definición institucional; y la segunda, se propone descubrir los puntos sobresalientes de su

formalización jurídica dentro del ordenamiento constitucional. El análisis ofrecido no pretendió desbordar tales líneas de interpretación. Empero, los elementos suministrados por estas teorizaciones nos permitieron comprender, contrastando con ciertas experiencias históricas, la realidad colombiana en cuanto a los operadores, factores, lógica de la función de gobierno y de su control, animada ésta en gran medida por la complejidad de las variantes de oposición. Asimismo, para proponer una nueva lógica que daría cuenta de los reales axiomas y principios democráticos.

5).- En Colombia el presidencialismo como eje del sistema político permaneció, pues resulta connatural a la crisis estatal. Todo el proceso constituyente se mantuvo bajo la égida del ejecutivo, a tal punto que los proyectos gubernamentales fueron los de mayor trascendencia dentro del mismo, propuestas claves para el régimen, tales como: fiscalía y sistema acusatorio, descentralización localista, modelo económico de corte neoliberal, fueron de su resorte. El poder presidencial se hizo sentir a lo largo de toda la Constituyente, a pesar que se fijaron varias limitaciones al poder del presidente tales como la figura del vicepresidente (art.202), la elección popular de gobernadores (art.303), normas en materia monetaria, cambiaria y crediticia (art.150, num.19), ello no significó el debilitamiento del poder presidencial, pues tales limitaciones han sido superadas mediante tácticas políticas y en razón del otorgamiento de

facultades transitorias al ejecutivo, amén del poder concedido en los estados de excepción. Empero, a pesar que algunas atribuciones se limitaron, otras fueron ampliadas o mejoradas y formalizadas, así a las tradicionales de jefatura de Estado, de gobierno y de administración (art.115), se agregó la de simbolizar la unidad nacional(art.188), lo cual tiene un tinte pseudoaristocrático, no correspondiente al modelo republicano.

Así, el fortalecimiento del presidencialismo es innegable, pues mantiene una efectiva relación clientelar con los parlamentarios, ya que su inmenso poder de designación, directa e indirecta, le permite mantener una red burocrática y de recursos a su disposición; las potestades y atribuciones presidenciales fortalecidas por la Carta del 91, facilitan dicha relación, empezando por la superposición de la figura del presidente sobre el mismo gobierno, esto es, el cuerpo integrado por aquél, los ministros y los directores de departamentos administrativos, cuya integración dista mucho de constituirse como gabinete, ya que sus integrantes en realidad funcionan como secretarios, esto es, bajo su absoluta subordinación y dependencia mientras ocupen dichos altos cargos.

De tal forma, lo que interesa al modelo presidencial para gobernar, es contar con apoyo parlamentario, sin importar de fondo la composición de su gabinete, el cual será mutante, dependiendo de

los pactos de gobernabilidad entre ejecutivo y las fuerzas políticas, sin interesar su naturaleza. En este escenario le resulta muy difícil operar a las fuerzas de oposición -las que realmente tengan tal carácter-, para lograr un cambio de gobierno, excepto cuando tramitan un *impeachment*, el cual está reservado generalmente para acusar al presidente, ya que no existe el mecanismo del voto de censura para el primer mandatario.

Por ello, cuando se presenta alguna crisis de gobernabilidad o situaciones de bloqueo no existen mecanismos jurídicos apropiados para ponerles fin, pues el presidente en los eventos de rechazo sistemático de sus propuestas por el Congreso no puede disolverlo y convocar nuevas elecciones; por su parte, el legislativo no puede hacer frente a un presidente impopular o corrupto mediante la moción de censura, a lo sumo podría acudir al procedimiento del *impeachment*, el cual se presenta ineficaz al ser un procedimiento judicial, lento y por cargos delictivos. Entonces, para tratar de resolver tal complicación, al ser el sistema tan rígido, se recurre siempre a salidas extremas (reformas constitucionales, golpes o autogolpes de estado, dadas las situaciones de inmovilismo político, que han ocurrido en Iberoamérica), dotando o quitando poder al ejecutivo, olvidando que las crisis que se dan no son en realidad fundamentalmente de gobierno sino del sistema político presidencialista.

6).- La tendencia de las reformas constitucionales de los Estados Iberoamericanos verificadas en las dos últimas décadas del siglo XX, confirmó la preeminencia y vigencia del presidencialismo, aunque con ciertos matices y principios parlamentarios, dada la ampliación de la legitimación para las iniciativas populares, la mayor posibilidad de pronunciamiento popular en la toma de decisiones, gracias al aumento de mecanismos de participación, tras la reivindicación de la soberanía popular...entre otros cambios; pretendiéndose con ello mitigar el poder presidencial y coordinar las relaciones entre el legislativo y ejecutivo. Empero, y pese al recorte de facultades presidenciales, esto no ha sido suficiente, ni interesa al sistema político clientelar, en la medida que el ejecutivo requiere de poderes para satisfacer las demandas de quienes lo apoyan en el Congreso, pervirtiendo o anulando cualquier oposición democrática en su interior, por ello los parlamentarios no se muestran proclives a reformas estructurales, que involucren cambios radicales en el sistema electoral y de partidos, como paso previo a una eventual reforma del sistema político hacia un modelo semipresidencialista.

En ese orden, cabe preguntarnos, cuál sería el planteamiento a hacerse dentro del presidencialismo para lograr la estabilidad y permitiendo a su vez una oposición “libre”, partiendo del presupuesto que el presidente es realmente débil, a pesar de parecer

lo contrario, pues a diario se ve compelido a “negociar con todos” sino tiene una mayoría fidelísima en el congreso. Las propuestas van encaminadas, generalmente, a fortalecerlo para que se torne efectivo y logre acuerdos, ya que se invertiría de facultades que romperían la estructura tripartita del poder, para buscar gobernabilidad, pero ello sería a un costo muy elevado: el de gobernar para la ‘clientela’ que es lo que sucede. Sartori recomienda que si se propone cambiar de sistema, lo más prudente y menos problemático sería hacia el semi-presidencialismo, ya que funcionaría mas o menos dentro del mismo ámbito en el que se posee alguna destreza y experiencia siendo, por ende, menos traumático que recurrir a un sistema parlamentario.

Se debe entonces pensar en un cambio estructural en el sistema, esto es, su conversión en un semipresidencialismo, pues la rigidez del régimen presidencialista bloquea, o promueve salidas desesperadas, pero tal cambio no le conviene a la clase política, pues dicha mutación exigiría también el establecimiento y funcionamiento de un sistema de partidos con disciplina de voto, fuertes y cohesionados, de suerte que uno o su coalición gobernara y otros pudieran ejercer la oposición. De tal forma el ejecutivo, como en los sistemas parlamentarios, sería bicéfalo, con jefe de Estado y jefe de Gobierno radicados en personas diferentes. Lo cual supondría contar con cámaras legislativas debidamente representadas e integradas por

bancadas o bloques fuertes y serios, para ello sería necesario modificar el art.108 de la CP., y otras leyes como la Ley Estatutaria de Partidos y Movimientos Políticos y la Ley Orgánica del Congreso de la República.

7).- La reforma política en Colombia, consideramos que ha de empezar por los partidos políticos, pues si estos no funcionan apropiadamente el Congreso nunca tendría la posibilidad de operar democráticamente, pues como quedó demostrado con la Carta del 91, pese a que lo invistió de amplias atribuciones, más allá del trabajo legislativo, como el control político tanto del ejecutivo al igual que sobre otras instituciones, no las ha ejercido. La cuestión es que no lo ha podido hacer debidamente por la fragmentación y el predominio de los pequeños gamonales e intereses particulares, los cuales impiden que aquél opere como es debido y funcione para sus verdaderos objetivos, esto es, los intereses nacionales.

El sistema de partidos constituye una de las principales causas de la disfuncionalidad del sistema democrático colombiano, pues la inexistencia de partidos fuertes -disciplinados, de organización democrática, modernos, capaces de atraer al electorado y constituirse en vehículos de canalización entre la sociedad y el Estado-, ha coadyuvado de manera muy significativa a la persistencia del sistema. Tal situación no cambiaría mientras la

Carta no determine una reestructuración del sistema electoral y de partidos, encaminada a democratizarlos interiormente y, sobre todo, a disciplinarlos en cuanto su representación y participación sea de carácter colectivo en sede parlamentaria.

De tal forma los partidos políticos colombianos configuran subculturas políticas antes que partidos modernos en sentido estricto. Sus organizaciones, bajo la forma de estructuras federativas de notables, conforman empresas electorales en las cuales sus afiliados sólo son llamados en época de elecciones para “relegitimar” a esos notables, quienes, actuando como clubes de parlamentarios y como federaciones de caciques regionales, proyectan sus intereses personales antes que servir de instancias canalizadoras de concertación de poder de las distintas esferas sociales, a su vez, con perfiles programáticos indiferenciados y en muchos casos replicados, se alejan de los verdaderos problemas nacionales.

En tal sentido los retos que ha de enfrentar una reforma al sistema de partidos serían los siguientes:

- La superación del modelo restringido de representación política del bipartidismo, propiciándose el desarrollo de un sistema plural de partidos y movimientos políticos en el que pueda expresarse los



diferentes intereses y proyectos que existen en la sociedad colombiana y que son motivo de enfrentamientos.

- La superación de la ausencia de democracia interna en los partidos políticos tradicionales, lo cual conllevaría necesariamente a la revisión del concepto abstracto de autonomía contemplado en el Art.108 de la C.P., con el fin de garantizar el ejercicio democrático y la primacía de los derechos de los ciudadanos al interior de tales organizaciones.

- Propiciar las condiciones y garantías para el desarrollo de una cultura política que se fundamente en el reconocimiento del pluralismo, la oposición y la participación, tal como lo establece la actual Carta Política, esto es, la repolitización de la sociedad civil.

- La organización y modernización del sistema de representación política, con el fin de impedir la atomización y proliferación de listas de carácter meramente electoral, con miras a consolidar el pluralismo político y garantizar la participación de las minorías.

**8).-** La consolidación y el afianzamiento de partidos modernos determinarían que la producción de decisiones fuera atribuida a un juego de alternativas materializadas en dos polos intercambiables temporalmente constituidos por el gobierno y la oposición -esquema bipolar, no bipartidista-. Tales decisiones políticas ya no aparecerían como emanación de algún arbitrio irreversible, pues los que hoy son gobierno mañana podrían ser oposición, constituyéndose, en

consecuencia, una democracia con un claro proyecto político legítimo y autofundante. La consolidación democrática de los partidos implicaría también, aparte de una estructuración legal que determine la nominación y postulación de candidatos a nivel de las bases del partido y garantice así la participación en las decisiones de sus militantes, asegurar un mínimo de autonomía a las organizaciones regionales, sin que ello afecte los lineamientos políticos generales y de cobertura nacional. La consagración del sistema de elecciones primarias constituiría otra de las fórmulas destinadas a hacer posible la exigencia de su democratización interna.

Vistas así las cosas consideramos que para la reinstitucionalización de los partidos políticos debería empezarse por evaluar las exigencias para su conformación. Teniendo en cuenta la misma configuración socio-cultural y territorial del país. De tal manera permitir la creación de partidos con distinto ámbito espacial de alcance –nacional, departamental o local-, con base en ciertos requisitos, como por ejemplo atendiendo el porcentaje de votación en cada circunscripción y el comportamiento electoral en la última década, con lo cual se buscaría garantizar la seriedad en su conformación, para que realmente se convirtieran en la fórmula predilecta de representación política de los ciudadanos. Para ello se requiere una reforma constitucional que consagre como principio de

su organización la participación democrática de sus militantes en los debates ideológicos o programáticos, en la elección de sus directivas y en la selección de sus candidatos.

9).- Una verdadera reforma política en Colombia no puede pasar por alto cambios estructurales en materia electoral. Se requieren partidos homogéneos, sólidos, con identidad política, coherencia ideológica y programática, todo lo contrario de lo que ocurre actualmente: atomización, multiplicidad anárquica de listas y autonomía absoluta de cada parlamentario, lo cual no ocurriría si los candidatos de cada partido provinieran de una discusión previa y democrática en su elección y determinación del programa a realizar. Ello se lograría limitando el número de listas de los partidos para los cuerpos colegiados, y exigiendo para las elecciones de alcalde, gobernador o presidente una lista única, las cuales deberían representar a un partido o movimiento político unificado y actuando, a su vez, coordinadamente mediante un compromiso programático, para que de esa manera fueran responsables ante sus electores y por la gestión pública realizada.

El sistema electoral vigente lejos de promover o constituir un fuerte y cohesionado partido de gobierno y un(os) partido(s) de oposición, imprescindibles para el desarrollo democrático, ha conllevado y mantenido la existencia de relaciones viciadas entre el ejecutivo y

los integrantes del legislativo, toda vez que aquél para obtener gobernabilidad tiene que negociar sus proyectos y demás asuntos con cada congresista de forma individual, procurándole prebendas como contraprestación a su respaldo político, desvirtuándose con ello el equilibrio que ha de existir entre los poderes públicos. Ahora bien, las relaciones interpartidistas en estas condiciones no pueden enmarcarse bajo el esquema gobierno-oposición, ya que al no existir disciplina de partido las posturas políticas de sus líderes pueden contener cualquier posición e interés y sin importar quien esté en el gobierno, pues lo que importa es la negociación o acuerdo a que se pueda llegar.

Es por lo anterior, que el actual sistema electoral colombiano ha de reformularse, pues el actual régimen de representación proporcional del cociente y residuos con listas bloqueadas y cerradas (art.263, C.P.), resulta contradictorio con la implantación del llamado 'tarjetón electoral', e igualmente con la tendencia hacia el fortalecimiento de los partidos políticos. Dicho cambio no interesa a los dirigentes políticos colombianos, pues no les favorece disciplinar el partido, ya que ello conllevaría la democratización interna de los mismos. La verdad es que a los llamados 'caciques o barones electorales' les interesa tener electores accidentales, esto es, manipulables para cada elección, que colectividades partidistas

institucionalizadas con miembros –militancia- deliberantes y partícipes de su organización.

10).- En el imaginario colectivo de los colombianos está presente la idea de crisis permanente del Congreso, al percibir la precariedad de dicha institución radicada en su subordinación a los poderes fácticos, desde la implantación del Frente Nacional (1958), y a los escándalos por corrupción. En efecto, el tipo de intereses representados en el régimen político de la alternación bipartidista, la paridad y la exclusión de otras posibilidades conllevó a un modelo de conservadurismo político, soportado en la legalidad de excepción, la despolitización de los partidos, la negación del pluralismo. Lo anterior reflejó la renuncia a una legitimación construida desde la articulación efectiva de las nuevas estructuras sociales con las formas de representación política de carácter democrático.

Por lo tanto, la modernización del cuerpo legislativo deberá ser la consecuencia de la posibilidad de expresión de colectivos políticos representativos, lo cual implicaría una reforma al actual sistema electoral y al sistema de partidos, de tal forma que no se permita seguir premiando los proyectos individuales, gracias al favorecimiento de los residuos. De otra parte, mediante la refundación de partidos modernos que facilitaran la construcción de

governabilidad sobre la premisa de acuerdos y negociaciones políticas en torno a la defensa de proyectos de gobierno que se debatieron electoralmente, buscándose con ello que los colombianos voten por partidos y no por individuos. En tal sentido, un Congreso integrado por bancadas y no por personas -representantes de sí mismas-, no sólo permitiría lograr una gobernabilidad, sino también la proyección de liderazgos desde el legislativo y, sobre todo, hacer realidad la función y ejercicio de la oposición, connatural a todo parlamento democrático, por lo tanto si no se resuelve el problema de representatividad no podría ejercerse nunca un verdadero control político.

11).- La inexistencia de una verdadera tradición en el ejercicio de una oposición democrática en Colombia, se debe a razones históricas -periodos de larga hegemonía unipartidista liberal o conservadora y su ulterior conversión en un sistema de convivencia burocrática bipartidista-; dicha carencia coadyuvó de un lado a que aquellos se constituyeran y consolidaran como 'partidos-Estado', es decir, articulados sólo para acceder a la burocracia y a la intermediación de los recursos del Estado, pues de ello depende su existencia; y, de otro, la permanencia de los movimientos insurgentes, los cuales han contribuido a bloquear los espacios de la oposición de izquierda.

La Carta del 91 sobrepasó el objetivo de superar el bipartidismo, pues tras buscar fortalecer la representación del sistema de partidos por medio de la ampliación de los actores políticos, sobre la idea de dos necesidades: incorporar a los movimientos insurgentes al sistema democrático, con miras a gestar una cultura de oposición democrática, y la de abrirle espacios de representación política, a raíz del reconocimiento como Estado multi-étnico, a las diversas minorías, tradicionalmente sub-representadas o excluidas, sobrecargó el régimen político, el cual sin un sistema de partidos y electoral consolidado no ha sido capaz de articular tantos actores. Avanzó en el reconocimiento político pero generó una disfuncionalidad partidista, lo cual ha aumentado el déficit democrático. Asimismo, pese a la gran ilusión que generó, no ha podido crear un espacio seguro para la oposición democrática, en contravía de lo perseguido por uno de sus axiomas fundantes: la participación. En efecto, se produjo una “fiebre” en la creación de nuevos movimientos políticos -ante la deslegitimación de los tradicionales-. De tal modo, han surgido toda una serie de nuevos liderazgos, ante el vacío de poder de parte de los partidos conservador y liberal, que mutan posiciones y que no han logrado erigirse como alternativa partidista capaz de configurar el esquema gobierno-oposición, produciendo en su lugar dispares coaliciones de naturaleza suprapartidista y de intereses dispares.

12).- A pesar de la necesidad de estructurar gobiernos monolíticos, en el periodo postconstituyente se re consolidó el modelo de gobierno compartido, ya que las administraciones subsiguientes, como siempre, no configuraron gobiernos de partido así: ni el mandato de Gaviria, ni el de Samper, como tampoco la actual administración de Andrés Pastrana fueron erigidos bajo un sistema puro, en su lugar reeditaron la fórmula 'frentenacionalista', pues articularon en sus gabinetes a miembros de la oposición, sobre la premisa de haber logrado un acuerdo programático, cuando en realidad se trataba de una 'pequeña consociación' burocrática. Lo anterior se mantiene de forma similar en el interior del Congreso, donde el bipartidismo posee la mayoría; así, hubo un cambio de Constitución Política pero sin renovación de la clase política, pues pese a que persiste la 'hegemonía electoral', continúa su descenso de legitimidad, ya que el Congreso no constituye un foro crítico del gobierno, lo cual mantiene a Colombia inmersa en una crisis patológica de corte estructural.

Así las cosas, podemos apreciar como balance arrojado por la Carta del 91, en materia de oposición política, que ésta sólo ha venido desde las toldas de la izquierda y de grupos minoritarios, así como de la insurgencia armada. No ha habido cambio en el ejercicio de gobierno, pues se mantiene en un ámbito de colaboracionismo partidista, en el que priman las alianzas y coaliciones sin importar la



vena ideológica, solo las conveniencias grupales o individuales, en detrimento del desarrollo de un gobierno de partido, además de desnaturalizar el mismo término partido político, al desvanecerse su ubicación frente a los demás actores políticos. Tal como ha sucedido en los dos últimos gobiernos de Samper y Pastrana, el primero gobernó con el apoyo de varias fuerzas y, el segundo, se declaró como gobierno suprapartidista. En tal orden ratifican la democracia 'unanimista' en Colombia, al refundirse con otros.

13).- El consolidar un proceso de estructuración de la oposición dentro del sistema político colombiano, enfrenta los mismos problemas que padece el construir un Estado nacional democrático y pluralista, a pesar que históricamente se ha mantenido una forma republicana, la cual se desvanece al haberse refundido con la violencia y el tratamiento extrainstitucional del conflicto, pues si bien es cierto que desde mediados del siglo XIX existen partidos 'modernos', estos nunca configuraron un sistema de participación y representación política consecuente con las transformaciones sociales del país, por el contrario se convirtieron en poder partidista unificado, esto es, un 'bipartidismo hegemónico', como instrumento de las elites oligárquicas. Las primeras manifestaciones de oposición interpartidaria se dirigían a defender los intereses de caudillos regionales, desconocidos por el centralismo político, lo cual produjo numerosas guerras civiles.

La inexistencia de un espacio político, la ausencia de oposición y la articulación de los *mass-media* a la estructura de poder del régimen, constituyen obstáculos a superar para la reconstrucción y protagonismo de la esfera pública en la dirección del poder político. Para lo cual se requiere abrir espacios a los actores con legitimidad política, -minorías-, representadas en múltiples formas: organizaciones, asociaciones, movimientos populares formales e informales, surgidos en varios espacios sociales, cifrados en la posibilidad de canalizar sus posiciones y en el acceso a los escenarios de discusión y aprobación de programas de su interés, pero para ello, como se ha venido sosteniendo, se requiere de un eficiente y adecuado sistema de partidos.

Una de las explicaciones ha sido la falta de cohesión de los partidos políticos colombianos, pues incluso, como se vio, desde el interior de los partidos existen fisuras, disidencias, las cuales se superan únicamente para las elecciones. El caso del liberalismo es muy dicente, pues siempre ha obtenido una mayoría histórica en el Congreso pero su desorganización ha impedido gobernar como partido homogéneo. Los partidos muy pocas veces adoptan posiciones de oposición en bloque y si lo hacen, lo sería sólo en relación con determinados asuntos.

Esta falta de un verdadero juego -gobierno-oposición- ha conllevado a que las administraciones realicen permanentemente transacciones con los partidos y sobre todo con los grupos al interior de los mismos, para llevar adelante sus programas, recurriendo entonces a la fórmula de las ofertas y las transacciones, pequeñas 'consociaciones', la mayoría de corte burocrático, para la obtención de cierta gobernabilidad, develándose, en consecuencia el coste de la debilidad partidista, lo cual explica el por qué la constante de los partidos ha sido su inorganicidad.

Así las cosas, el problema en Colombia no es la ausencia de oposición, ésta siempre ha existido y en múltiples formas, el asunto es que nunca ha habido un esquema gobierno-oposición institucionalizada que permita su funcionalidad democrática, la cual exigiría como mínimo ciertos presupuestos:

- La existencia de plenas garantías constitucionales y políticas para su ejercicio, que tendría como condición el desarrollo legislativo de un estatuto de la oposición.
- La garantía, también, del acceso equilibrado a los medios de comunicación por parte de todas las fuerzas políticas.
- El libre acceso de manera fácil y expedita de la información oficial.
- La existencia de un espacio democrático en el cual se den las condiciones y posibilidades que permitan a la minoría(s) política(s)

tornarse eventualmente en mayoría, esto es como alternativa de gobierno.

- La existencia de un sistema de partidos que permitiera un real juego democrático de fuerzas políticas.

14).- La especificidad, entonces, de un esquema de gobierno-oposición, lo constituye la existencia de opciones de poder diferentes, en nuestro caso, los dos partidos liberal y conservador no se contraponen; de tal manera un real esquema de gobierno-oposición exigiría a los dos partidos tradicionales: asumir el poder como partido de gobierno “puro”, a su vez, responder ante sus electores por su gestión en la administración mientras el otro asumiría cabalmente la oposición, realizando la función de crítica y fiscalización, asimismo la de presentar un programa que le permita erigirse como alternativa. Pero no bastaría sólo con la polarización conservadora/liberal, aunque la misma es importante pero no suficiente, ya que ambas colectividades tienen afinidad programática e identidad de intereses, pues aquello de “partidos históricos” o “cultura bipartidista”, sólo son enunciados discursivos, usados para tratar de legitimar su pretendida hegemonía, impidiendo el ascenso de otras fuerzas.

Vistas así las cosas, se requiere no un modelo ‘gobierno-oposición bipartidista’ sino un modelo ‘gobierno-oposición bipolar’, es decir,

que cada partido o movimiento tenga definida su situación política dentro de la fórmula, ora en el poder ora en la oposición, y en consecuencia ejerza el rol correspondiente, pues la posibilidad de alternancia en el gobierno es connatural a la democracia, lo cual se traduce necesariamente en que es vital el papel protagónico de la oposición, ya que es ésta la que le puede dar sentido al juego democrático. En ese orden, el 'gobierno en la sombra', tendría el cometido de hacer "caminar" la política, en el sentido de proponer, en el forcejeo de la competición político-gubernamental, conflictos de ideas, proyectos y capacidades y no únicamente de la conformación burocrática.

15).- El permitir espacios para las nuevas opciones políticas que emerjan es imprescindible, pero no es únicamente para articular a las fuerzas extra-parlamentarias a la dinámica política institucional sino para recalcar una realidad: los partidos tradicionales, pese a constituirse en mayorías -cada vez menos reales-, no agotan la representación nacional, pues cada vez más surgen movimientos políticos que se desmarcan tanto del bipartidismo como de la izquierda ortodoxa. Empero, no bastaría, con la exclusiva oposición política, es indispensable dar cabida a la oposición social, ya que, como se sabe, los partidos no asumen plenamente la representación societal, por lo tanto se requieren a su vez crear nuevos canales de articulación -participación- para esta forma de oposición, una

muestra de ello ha sido la descentralización político-administrativa.

La Carta de 1991 establece garantías para partidos y movimientos que no participen en el gobierno y ordena al legislativo expedir una ley estatutaria que desarrolle dicha garantía, lo cual sería un avance hacia la consolidación democrática. Entonces: ¿por qué no se ha expedido dicha normativa?. Su respuesta es sencilla, simplemente porque no le serviría a la clase política tradicional en el poder, a quienes las vigentes reglas de juego les funcionan casi a la perfección. De otra parte, la ausencia de oposición real se ve reforzada por el compromiso de los medios de comunicación – difusión- y los partidos políticos tradicionales, en el gobierno y en el Congreso, pues su llamada independencia se ve cuestionada al ser contratistas del Estado. Razón por la cual sería indispensable que una norma impidiera tanto a las empresas dueñas de medios de comunicación como a sus socios o accionistas contratar con el Estado en negocios distintos a los propios de su objeto social. Esta situación aunada a la imposibilidad real de partidos y movimientos diferentes al bipartidismo, por debilidad financiera, de acceder a medios de comunicación o pagar publicidad, desmotivan el ejercicio de la oposición. Por tal razón, y ante la imposibilidad de obligar a los medios privados a brindar espacios a los opositores del gobierno, el Estado debería fortalecer los sistemas de comunicación públicos, como parte del programa de financiación a los partidos y

movimientos, lo cual redundaría hacia el equilibrio informativo y garantizaría la divulgación masiva de las actividades y planteamientos de todos los actores políticos.

16).- El estatuto de la oposición constituye un imperativo a desarrollar, pues lo determinado por la llamada 'ley de los partidos' (Ley 130 de 1994), como se vio, no dio respuesta plena a las necesidades de la oposición, pese a que esta norma define la oposición tanto del nivel nacional como del territorial, reglamenta el acceso a la documentación oficial, asimismo a los medios de comunicación, de acuerdo con la representación política en el Congreso, el derecho de réplica, la participación en el Consejo Nacional Electoral y la participación en las audiencias públicas dentro de los debates sobre normas electorales y derechos políticos.

El sistema político en el cual la oposición al gobierno puede desarrollarse legal y abiertamente mediante la constitución de partidos, grupos o movimientos, con interés de acceder al poder, mediante el proceso electoral, marca la existencia de una democracia avanzada; de tal manera, lo que interesa es ubicar la oposición dentro de tales dimensiones, pues su legitimidad se erigirá cuando adquiera estatus potencial de ser alternativa de gobierno. Para ello, será necesario que se produzca la 'Gran consociación', la cual, lejos de comprometer la función de la oposición, permitirá su

realización, al constituirse en la etapa fundacional del sistema, sería la premisa para su ulterior desarrollo político, al erigirse los parámetros constitucionales que garantizarán su ejercicio, legal y legítimamente configurado, en un espacio idóneo y proclive a la generación de propuestas políticas del gobierno.

17).- Dada la naturaleza patrimonialista del régimen, como consecuencia del desmantelamiento de todos los medios de control del poder y de la aplicación de justicia, afianzado en un sistema bipartidista de configuración monolítica, en el cual no han existido genuinos movimientos políticos o sociales de oposición, con unos *mass-media* cómplices, tolerantes o complacientes, y sin una sociedad civil organizada y operante, han hecho que la única oposición real sea la ejercida por los grupos guerrilleros, pues como se ha visto, en el plano institucional no ha prosperado una tentativa seria de oposición, esto es, con probabilidades de permanencia en el tiempo, como alternativa o como tercería.

Ahora bien, después de cuarenta años de lucha guerrillera revolucionaria en Colombia, sus acciones militares no ponen de manifiesto su proyecto político. La agudización y proliferación de violencias impide deslindar su propio perfil ante la mayor parte de la ciudadanía. Su largo devenir de frustraciones la inclinan hacia formas desesperadas de acción militar y cruel atropello a la



población civil y contra el medio ambiente. Convirtiéndose, de esta forma, en un factor no promotor de procesos de constitución y organización de las clases subordinadas, sino de aumento de la inestabilidad que conlleva a impedir el desarrollo democrático.

La confrontación armada interna ha sido la característica más relevante de la segunda mitad del presente siglo. Dicha violencia, a partir de las dos últimas décadas, ha dejado de ser exclusivamente de carácter socio-político, por involucrarse nuevos orígenes, expresiones y formas más complejas, con múltiples actores, además de las tradicionales guerrillas, las organizaciones del narcotráfico, los grupos paramilitares y la delincuencia común, la cual confluye en un torbellino sin aparente salida. Sin embargo, a pesar que el conflicto armado se intensifica, también se abren perspectivas para su solución, propiciadas por los sucesivos gobiernos como por la sociedad civil y, en algunos momentos, por la insurgencia armada, abriéndose la posibilidad de salidas diferentes al sólo uso de la fuerza de las armas. La lógica de funcionamiento del poder está variando, ya no deviene solamente de la institucionalidad, pues hoy la estructura estatal tiene sesgos de horizontalidad, por lo menos así lo encontramos plasmado en la Constitución Política de Colombia de 1991, que contempla una democracia participativa y no solamente representativa.

Por otra parte, la trayectoria seguida por las fuerzas políticas de la izquierda no armada y minoritaria –Unión Patriótica y el Partido Comunista, entre otros-, ha sido la de mantener una postura de oposición, realizada más frente al sistema que en relación con los programas. La Unión Patriótica, concebida como un experimento de transición de la lucha armada a la lucha política civil, fue sometida al exterminio de sus miembros, hasta el punto de desaparecer, lo cual evidenció aún más la precariedad del Estado. Empero, tales movimientos en nuestro espacio político no han tenido la suficiente fortaleza para presentarse como alternativa, pues mantienen posturas y procedimientos ortodoxos. De otro lado, ha sido muy clara su posición en el desarrollo de un estatuto de oposición que de cabida a todas las fuerzas disidentes.

En el plano civil hubo diversas formas de movimientos sociales, cívicos y populares con una gran fuerza de convocatoria política, que se caracterizaron por ser la expresión alterna a los partidos tradicionales, pese al estrecho margen de acción permitida por la confrontación armada. Sus logros han sido escasos, pues no fueron capaces de articular sus programas en proyectos políticos de largo alcance. De otra parte, la irrupción del “narcopoder” acabó configurando, a partir de la década del ochenta, una nueva crisis, reveladora de la debilidad del Estado y de sus formales actores

políticos para erradicar la intensificación de la violencia y mantener las garantías a los derechos humanos.

**18).**- Existe un sistema de representación política acaparado por el bipartidismo que bloquea todo intento de renovación o cambio de modelo compartido, que renuncia a un esquema de gobierno-oposición, promoviendo con ello la protesta social y la lucha armada como únicos medios de hacer oposición al poder. El comportamiento o actitud de los dos partidos históricos frente al esquema gobierno-oposición ha sido ambivalente, puesto que discursivamente lo han planteado pero a “la hora de la verdad” se alejan de dicha fórmula, manteniéndose gracias a una perenne estrategia coalicionista. A pesar de las variadas divergencias discursivas que presentan las distintas fuerzas políticas, las cuales se contrastan con su comportamiento en sede parlamentaria, ya que en la toma de decisiones en el Congreso de la República –parlamento-, frente a los proyectos de ley, terminan reflejando la directriz del gobierno de turno, ya sea de tendencia liberal o conservadora pero siempre coaligados, lo cual refleja el peso del presidencialismo y del bipartidismo, pese a la apertura y proliferación partidista en el sistema político colombiano.

Por su parte, las demás fuerzas al tener la condición de minoritarios tienden a invocar el consenso, aducido como una forma de

expresión de la democracia, de un lado; y de otro, muy recurrida, la inexistencia de condiciones políticas que permitan la práctica real de una oposición política, cifrada en la ausencia de un Estatuto de Oposición. Lo cierto es que todas las fuerzas políticas padecen de una anarquía organizativa, ideológica y programática.

Así, pues, la permanencia en la historia política del país de dinámicas de exclusión y confrontación, articuladas a la precariedad del Estado, constituyen los obstáculos para el pluralismo político y para el ejercicio de la oposición. Olvidándonos que una democracia no tiene futuro sin la existencia de una cultura de oposición, la cual aparte de dar salida a la diversidad de intereses, legitima el sistema político, pues constituye la fórmula al disenso.



Universitat d'Alacant  
University of Alicante

## BIBLIOGRAFÍA

\_\_\_\_\_: *Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica. La crisis del presidencialismo*, Madrid: Alianza, 1998.

ALCÁNTARA SÁEZ, M.: *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid: CEC, 1994.

\_\_\_\_\_: *Sistemas Políticos de América Latina*, Vol.1. América del Sur, Madrid: Tecnos, 1999.

ALMOND, G.A.: “Comparative political systems”, en *Journal of Politics*, vol. 18, nº 3 agosto, 1956.

\_\_\_\_y VERBA, S. (eds.): *The Civic Culture: Political attitudes and democracy in five nations*, Nueva Jersey: Princenton Press, 1963.

\_\_\_\_y POWELL, G.B.: *Comparative politics: a developmental approach*, Boston : Little Brown, 1966.

APARICIO PEREZ, M. A, y SOLÉ TURA, J.: *Las Cortes Generales en el sistema Constitucional*, Madrid: Tecnos, 1987.

\_\_\_\_.: *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona: Ariel, 1984.

ARCHILA NEIRA, M.: “Tendencias Recientes de los Movimientos Sociales”, en LEAL BUITRAGO, F.: *En Busca de la Estabilidad Pérdida*, Santafé de Bogotá: IEPRI-COLCIENCIAS, 1995.

ASENSI SABATER, J.: “La explosión judicialista y la orientación democrática de la política”, en *La democracia post-liberal*, TEZANOS, J.F. (ed.), Madrid: Sistema, 1996.

\_\_\_\_\_.: *Introducción al derecho constitucional*, Alicante: Gamma, 1996.

\_\_\_\_\_.: *La época constitucional. Materiales para una introducción al constitucionalismo y al derecho constitucional*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1998.

BACALAO OCTAVIO, D.A.: “El fortalecimiento del Ejecutivo y la delegación legislativa”, en *Anuario Instituto de Derecho Comparado*, No.10, Valencia, Venezuela, 1978

BALAGUER CALLEJÓN, F.: “Soberanía popular y democracia en la Constitución española de 1978”, en *Rev. de Derecho Político*, n°. 27-28, 1986.

\_\_\_\_\_.: *Fuentes del Derecho*, vol.I, Madrid: Tecnos 1991.

BARCO, V.: “El fortalecimiento de la democracia: El esquema Gobierno-Partidos de Oposición, La Democracia Participativa y la Paz”, en *Informe del presidente Virgilio Barco al Congreso Nacional*, Tomo 2, Presidencia de la República, 1990.

BEJARANO, J.A.: “La Economía”, en *Manual de Historia de Colombia*. T. 3 Bogotá: Procultura, 1984.

BLANCO VALDÉS, R.: *Los partidos políticos*, Madrid: Tecnos, 1980.

\_\_\_\_\_.: “Democracia de partidos y democracia en los partidos” en GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. (coord.): *Derecho de partidos*, Madrid: Espasa, 1992.

BLONDEL, J. y SUÁREZ, W.: “Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista”, en *Rev. Criterio*, Nos. 53-54, Buenos Aires, 1981.

BOBBIO, N. y MATTEUCCI N.: *Diccionario de Política*, Madrid: Siglo XXI, 1983.

\_\_\_\_\_, y BOVERO, M.: *Origen y Fundamento del Poder Político*, México: Grijalbo, 1985.

\_\_\_\_\_.: *Teoría General del Derecho*, Bogotá: Temis, 1987.

\_\_\_\_\_.: *Las Ideologías y el Poder en Crisis*, Barcelona: Ariel, 1988.

BOLIVAR, I.: “Época de reforma” en *Rev. Cien días*, No.42, jul-nov/98, Santafé de Bogotá, CINEP.

BUSHNELL, D.: *Política y Sociedad Siglo XIX*. Citado por: TIRADO M. Alvaro. Retos electorales. Bogotá: Uniandes, 1991.

CABALLERO, Antonio. “EL EME y la Oposición”, en *Revista Cambio 16* No.42, mar-28/abr-4, 1994.

CANO BUESO, J.: “El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza del Reglamento parlamentario”, en *Rev. de Estudios políticos*, N°. 40, 1984, pp. 85-99.

CAPO GIOL, J.: “*Sistema electoral y gobernabilidad*”, en *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1, N°. 1, 1999.

CARPISO, J.: *El presidencialismo mexicano*, México: Siglo XXI, 1978.

\_\_\_\_\_.: “Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No.70, 1991.

CARRO MARTÍNEZ, A.: “La primacía del poder ejecutivo en el Estado contemporáneo”, en *Rev. De Estudios Políticos*, No.98.

CASTRO, J.: “Defensa del régimen presidencial”, *Gaceta Constitucional*, No.83, 17 de mayo, 1991.

CEPEDA ULLOA, F.: “La Institucionalización de la Oposición”, en *Rev. Estrategia* No.25, Bogotá, agosto 1979.

\_\_\_\_\_.: “La crisis y la Reforma Política”, en *Rev. Foro*, No. 30, sep/96. Santafé de Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

COLOMER, J.: “La política como ciencia”, en GARCÍA COTARELO, R., y PANIAGUA SOTO, J.L, (comp.): *Introducción a la Ciencia Política*, Madrid: UNED, 1998.

CONSTANT, B.: *Principios de Política*, Madrid: Aguilar, 1970.

COSER, L.: *Las funciones del conflicto social*, México: FCE, 1961.

DAHL, R. A.: *A Preface to Democratic Theory*, Chicaco: University of Chicago, 1956.

\_\_\_\_\_.: *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press, 1966.

\_\_\_\_\_.: *La Poliarquía. Participación y oposición*, Madrid: Tecnos, 1989.



\_\_\_\_\_.: *La Democracia y sus críticos*, Buenos Aires: Paidós, 1991.

\_\_\_\_\_.: “ La poliarquía”, en, DeL ÁGUILA, R., et al.: *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza, 1998.

DAHRENDORF, R.: “Effectiveness and Legitimacy: on the governability of democracies”, en *Political Quarterly*, vol. LI, n°. 4, 1980.

DE CABO MARTÍN, C.: *La crisis del Estado social*, Barcelona: PPU, 1996.

\_\_\_\_\_.: *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Barcelona: PBU, 1988, vol. I.

DE VEGA, P.: “Para una teoría política de la oposición”, en *Estudios Político-Constitucionales*, (1970), México: UNAM, 1980.

DE VERGOTTINI, G.: “La forma de gobierno de oposición garantizada”, en *Rev. De Estudios Políticos*, No.9, may-jun/79, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

\_\_\_\_\_.: *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid: Espasa-Calpe, 1985.

DELGADO, O.: “Régimen y Sistema Electoral Constitución de 1991”, en *Rev. Javeriana*, oct/91. Bogotá.

\_\_\_\_\_.: “La evolución política colombiana como autonomía cuatrienal. Orígenes y factores estabilizadores del Régimen Burocrático-Patrimonialista (1974-1997)”, en *Rev. Avance*, No.19/97, Santafé de Bogotá: FIDEC.

DÍAZ ARENAS, P.A.: *La Constitución Política Colombiana (1991).Proceso, Estructuras y Contexto*. Santafé de Bogotá: Temis, 1993.

\_\_\_\_\_.: *Estado y tercer mundo. El constitucionalismo*, Santafé de Bogotá: Temis, 1997.

DÍAZ MARTÍN, J.M.: *La construcción histórica de la responsabilidad política en los sistemas democráticos*, (tesina), Universidad de Alicante, 2000 (inédita)

DUVERGER, M.: "Institutions politiques et droit constitutionnel" en Paris: *P.U.F.*, 1965.

EASTON, D.: "El enfoque sistémico de la vida política", en GARCÍA COTARELO, R., y PANIAGUA SOTO, J.L, (comp.): *Introducción a la Ciencia Política*, Madrid: UNED, 1998.

ESPINAL, R.: "Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina", en *Rev. Foro*, No.27, jul/95, Santafé de Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

ESTEBAN, J. D., et al.: *El proceso electoral*, Barcelona: Labor, 1977.

EULAU, H. y KARPS, P.D.: "The puzzle of representation: specifying components of responsiveness" en *The politics of representation: continuities on theory and research*, EULAU y WAHLKE (Eds.), Londres: Sage, 1980.

FALS BORDA, O.: "Movimientos sociales y poder político" en *Rev. Análisis Político*, No.8, sep/90, Bogotá.

FERRANDO BADÍA, J.: *La democracia en transformación*, Madrid: Tecnos, 1973.

\_\_\_\_\_.: *Democracia frente a Autocracia, el tratamiento de la oposición en los sistemas democráticos*, Madrid: Tecnos, 1980.

FOUCAULT, M.: *Microfísica del poder*, Madrid: La piqueta, 1979.

FUKUYAMA, F.: *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona: Planeta, 1996.

GANTIVA SILVA, J.: “La refundación de la política”, en CÁRDENAS, M.E.: *Modernidad y Sociedad Política en Colombia*, Fescol.: Santafé de Bogotá, 1993.

GARCÍA COTARELO, R., y PANIAGUA SOTO, J.L, (comp.): *Introducción a la Ciencia Política*, Madrid: UNED, 1998.

GARCIA MORILLO, J.: *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1984.

\_\_\_\_\_,y MONTERO GIBERT, J.R.: *El control parlamentario*, Madrid: Tecnos, 1985.

\_\_\_\_\_.: “Desparlamentarización, judicialización y criminalización de la política”, en *La democracia post-liberal*, TEZANOS, J.F. (ed.), Madrid: Sistema, 1996.

GARCÍA PELAYO, M.: *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Madrid: Alianza, 1980.

GARCÍA, D.: “Forma de gobierno en la Constitución peruana”, en *Rev. Estudios Políticos*, No.74, Madrid, 1991.

GARGARELLA, R.: “El presidencialismo como sistema contramayoritario”, en NINO y Otros. “El presidencialismo puesto a prueba”.

GARZÓN VALDES, E.: *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos actuales*, México: Fontamara, 1992.

GAVIRIA, C.: *Discurso de clausura de la Asamblea Nacional Constituyente*, Bogotá: Presidencia de la República, 4 de julio de 1991.

GEERTZ, C.: *La interpretación de la cultura*, Barcelona: Gedisa, 1987.

GILHODES, P.: "Sistema de Partidos y Partidos Políticos en Colombia", en *Modernidad, Democracia y Partidos Políticos*, Bogotá: FIDEC-FESCOL, 1996.

GINER, S.: y RABOS, X.: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid: Siglo XXI, 1993.

GONZÁLEZ PÉREZ, M.: *Bajo el Palio y el Laurel*, Bogotá: s.e.

GONZÁLEZ, F.: *Para Leer la Política: Ensayos de Historia Política Colombiana*, Bogotá: CINEP, 1997, T.2.

GRAHAM, G.: "Consenso e oposiciones : una tipología", en *Rev. Italiana di Scienze Política*, 1987.

HABERMAS, J.: "Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana", en Del AGUILA, R. et al. *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza, 1998.

\_\_\_\_\_: *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid: Trotta, 1998.

\_\_\_\_\_: *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, México, 1986.

HELD, D.: "Democracia y el nuevo orden internacional", en Del AGUILA, R. et al. *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza, 1998.

HENAO HIDRÓN, J.: *El ejecutivo en América Latina*, Méjico: UNAM.

HERME, G., BADIE, B., BIRNBAUM, P. BRAUD, P.: *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris: Armand Colin Editeur-Cursus, 1996.

HORKHEIMER, M.: "El Estado Autoritario", en *Sociedad en Transición*, Barcelona: Península, 1976.

INGLEHART, R.: "La nuova partecipazione nelle società post-industriali", en *Rivista Italiana di Scienza politica*, dic., pp.403-405, 1988; y, *Valori e cultura política nella società industriale avanzata*, Gruglisco: Petrini, 1993.

JAY, M.: *La imaginación dialéctica, Historia de la Escuela de Francfort y el Instituto de Investigación Social (1923-1950)*, Madrid: Taurus, 1984.

JENNINGS, W.I.: *Cabinet Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1969.

KAVANNAGH, D.: Voz "cultura política" en *Enciclopedia de las instituciones políticas*, BOGDANOR, V. (dir.), Madrid: Alianza, 1991.

KELSEN, H.: *Esencia y valor de la democracia*, Madrid: Guadarrama, 1977.

\_\_\_\_\_.: *Teoría del Derecho y del Estado*, México: UNAM, 1988.

KRSTICEVIC, V.: "Presidencialismo en América Latina", en NINO., et al.: *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

LAMBERT, J.: *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*, Barcelona: Ariel, 1978.

LATORRE, M.: "Colombia: ¿Una Sociedad Bloqueada?", en *Política y Elecciones*, Bogotá: Uniandes, 1980.

\_\_\_\_\_.: "El Accidentado Camino de la Oposición Legal", en *Rev. Estrategia*, No.78, Bogotá, jun/1984.

LEAL BUITRAGO, F.: *Estado y Política en Colombia*, Bogotá: CEREC, 1984.

\_\_\_\_\_, y DÁVILA, A.: *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Bogotá: Tercer Mundo, 1991.

\_\_\_\_\_.: *En Busca de la Estabilidad Pérdida: Actores Políticos y Sociales en los Años Noventa*, Bogotá: Tercer Mundo, 1995.

LECHNER, N.: "Cultura política y gobernabilidad democrática", en *Leviatán*, n°. 68, 1997.

LEUCHTMBURG, W.: "La presidencia estadounidense en perspectiva histórica", en HERNÁNDEZ, A. (coord.): *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México: FCE, 1991.

LIJPHART, A.: *Democracy in Plural societies. A comparative exploration*, New Haven: Yale University Press, 1977.

\_\_\_\_\_.: “Presidencialismo e democracia maggioritaria”, en *Rivista Italiana di scienza política*, No. 3, 1989.

\_\_\_\_\_.: *Las Democracias contemporáneas*, Madrid: Ariel, 1991.

\_\_\_\_\_.: “Presidentialismo and Majoritan Democracy: Theoretical Observatios”, en LINZ, J., y VALENZUELA, A.: *The Faiture of Presidential Democracy: The Latin American Case*, Baltimore: Jhon Hopkins University Press, 1994.

LINZ, J.J.: *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza, 1987.

\_\_\_\_\_.: “Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias”, en DEL AGUILA, R., et al.: *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza, 1998.

\_\_\_\_\_.: “The virtues of parlamentarism”, en *Journal of Democracy*, vol. I, nº. 4, 1990.

\_\_\_\_\_.: “ The perils of presidentialism”, en *Journal of Democracy*, vol. I, nº. I, 1990.

\_\_\_\_\_.: “Democracia: presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?”, en LINZ J.J., LIJPHART, A., VALENZUELA, A. y GODOY, O.: *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, 1990.

LLERAS RESTREPO, C.: “Borradores Para una Historia de la República Liberal”, en *Nueva Frontera*, Bogotá, s.f.

LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel, 1979.

\_\_\_\_\_.: “La presidencia fuera de los Estados Unidos”,  
*Boletín de Derecho Comparado*, N°. 5, may-septbre/49, México.

LOPEZ AGUILAR, J.: *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

\_\_\_\_\_.: *Minoría y oposición en el parlamento*,  
Madrid: Congreso de los Diputados, 1991.

\_\_\_\_\_.: “¿Hacen política los jueces?”, en *Claves para la Razón Práctica*, n°. 96, octubre 1999.

LÓPEZ DE LA ROCHE, F.: “Tradiciones de Cultura Política en el Siglo XX”, en CÁRDENAS, M. E. (coord.): *Modernidad y Sociedad Política en Colombia*, Bogotá: Fescol, 1993.

LOPEZ GUERRA, L.: “Democracia y división del poder”, en *La democracia post-liberal*, TEZANOS, J.F. (ed.), Madrid, 1996.

LOSADA, R.: “A propósito del ejercicio de la oposición en Colombia”, en *Los partidos políticos colombianos: Presente y futuro*, Bogotá: Universidad Javeriana, 1985.

LUCAS VERDÚ, P.: “Artículo 1º: Estado Social y democrático de Derecho”, en ALZAGA VILLAMIL, O. (dir.): *Comentarios a la constitución Española de 1978*, madrid: Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, T.1, 1996.

MAINWARING, S.: “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”, en *Rev. de Estudios Políticos*, N°. 88, abr-jun/95, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

MANNHEIM, K.: *Ideología y Utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*, Madrid: Aguilar, 1966.



\_\_\_\_\_.: *Libertad, poder y planificación democrática*, México: FCE, 1974.

MANSILLA, C. F.: *Introducción a la Teoría Crítica de la Sociedad*, Barcelona: Seix-Barral, 1982.

MAULNIER, T.: *Diccionario de la terminología política contemporánea*, Madrid: Rialp, 1977.

MEDINA RUBIO, R.: *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid: Civitas, Universidad de Alicante, 1994.

MICHELS, R.: *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires: Amorrurtu, 1979.

MOLAS, I.: “La oposición en el parlamentarismo mayoritario” en *Rev. del Centro de Estudios Constitucionales*, N°.2, ene-abr/89, Madrid.

MORALES, V. et al.: “La reforma del Congreso: una tarea inaplazable”, en *Rev. Análisis Político*, N°.33, ene-abr/98. Santafé de Bogotá: IEPRI-UN.

MORODO, R.: *La Transición Política*, Madrid: Técnos, 1984.

NIETO, L.G.: “La reforma política Samper. Diagnóstico acertado propuesta equivocada”, en *Rev. Foro*, N°. 27, jul/95, Santafé de Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

NOGUEIRA, H.: “El presidencialismo en la práctica política”, en *Rev. Síntesis*, N°. 3, Madrid, 1987.

\_\_\_\_\_.: “I regimi presidenziali dell’America Latina”, en *Quaderni Costituzionali*, VII, N°. 3, dic/88.

NOHLEN, D.: “Presidencialismo v. Parlamentarismo”, en *Rev., de Estudios Políticos*, Nº.74, Madrid, 1991.

\_\_\_\_\_.: *Sistemas electorales y gobernabilidad*, Working paper nº. 63, Barcelona: ICPS, 1992.

OCAMPO LÓPEZ, J.: “El Proceso Político, Militar y Social de la Independencia”, en *Manual de Historia de Colombia*, T.2, Bogotá: Procultura, 1984.

PALACIOS, M.: “La gobernabilidad en Colombia” en *Rev. Análisis Político*, Nº. 29, sep/dic. de 1996, Santafé de Bogotá : IEPRI-UN.

PARRA, E.: “La Nación en los Orígenes del Estado Nacional”, en *Rev. Temas Socio-Jurídicos*, Vol. 16 Nº. 34, Bucaramanga: UNAB, Jun/98.

\_\_\_\_\_.: “Periódicos Santandereanos de Oposición a la Regeneración 1889-1899”, en *Rev. Reflexión Política*, Nº. 2, Bucaramanga: Instituto de Estudios Políticos-UNAB, dic/99.

PASQUINO, G.: *La oposición*, Madrid: Alianza, 1998.

PÉREZ GONZÁLEZ, J.: *Gobierno y Oposición: Elementos Para Una Reforma del Estado*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1987.

PEREZ-SERRANO, N.: “La obstrucción parlamentaria”, en *Rev. Española de Derecho Constitucional*, Nº. 8, may-ago/83. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

PETTIT, P.: *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Barcelona: Piados, 1999.

PINZON DE LEWIN, P.: *La oposición en Colombia : Algunas Bases Para su Discusión*, Bogotá: FESCOL, 1986.

\_\_\_\_\_.: *Pueblos, regiones y partidos*. Bogotá: Uniandes, 1989.

\_\_\_\_\_.: “La oposición política en Colombia”, en PALACIO, G. et al.: *Democracia formal y real*, Santafé de Bogotá: Instituto para la Democracia Luis Carlos Galán, 1994.

PIZARRO LEÓN-GÓMEZ, E.: “Un nuevo Pacto Nacional más allá del bipartidismo”, en *Rev. Foro*, N°. 2, feb/87, Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

\_\_\_\_\_.: “¿Hacia un sistema multipartidistas?. Las terceras fuerzas en Colombia hoy”, en *Rev. Análisis Político*, N°. 31, may-ago/97, Santafé de Bogotá: IEPRI-UN.

\_\_\_\_\_.: “Elecciones: el bipartidismo se resiste a dejar la escena”, en *Síntesis '99. Anuario social, político y económico de Colombia*, Santafé de Bogotá: IEPRI-UN, 1999.

PLATÓN: *La república o el Estado*, Madrid: CEC, 1981.

POLSBY, N. W.: *Community Power and Political Theory*, New Haven: Yale University Press, 1980.

POPPER, K.P.: *La responsabilidad de vivir*, Barcelona: Altaya, 1998.

PRESNO M. A.: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona: Ariel, 2000.

QUERMONNE, J.L.: “Les régimes politiques occidentaux”, en *Editions du Seuil*, Paris, Fevrier, 1986.

RAMIREZ, M.: "La oposición política", en *Estudios de Ciencia Política y Sociología en homenaje al profesor Ollero*, Universidad de Madrid, 1972.

RANGEL, A.: "Partidos, sistema electoral y constituyente", en *Rev. Foro*, Nº. 14, abr/91, Bogotá.

RAWLS, J.: *Teoría de la Justicia*, Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1979.

REIS, C.: *Para una semiótica de la ideología*, Madrid: Taurus, 1987.

RESTREPO, L.C.: "La Guerra como Sustitución de la Política", en *Rev. Análisis Político*, Nº. 3, enero-abril 1988, Bogotá: IEPRI-UN.

\_\_\_\_\_.: "La Paz: derecho síntesis", en *Politeia*, Nº. 16, Universidad Nacional, 1995.

ROBLES, A.: "Coaliciones políticas y sistema democrático", en *Rev. Estudios Políticos*, Nº. 105, jul-sep/99. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

RODRÍGUEZ, J. M.: "La desobediencia civil", en *R.E.D.C.*, Nº. 5, Madrid, 1982.

ROIZ PARRA, J.: *Ciencia política hoy*, Barcelona: Teide, 1982.

ROMERO SILVA, M. A.: "Oposición, pluralismo y representación política en Colombia", en *Rev. Foro*, Nº. 27, jul/95, Santafé de Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

ROMERO, L. A. y VALLESPÍN, F.: (edit.) *Historia de la Teoría Política (3)*, Madrid: Alianza, 1991.

ROSANVALLON, P.: “La representación difícil. (Reflexiones sobre el caso francés)”, en *¿Qué queda de la representación política?*, Mario R. Dos Santos (coord.), Caracas: CLACSO, 1992.

ROSE, A. M.: *La estructura del poder*, Buenos Aires: Paidós, 1990.

RUBIO CARRACEDO, J.: *¿Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau*, Madrid: CEC, 1990.

SABSAY, D.: “Partidos políticos y sistemas de gobierno”, en *Rev. del Centro de Estudios Constitucionales*, Nº. 5, Madrid, 1990.

SÁNCHEZ AGESTA, L.: “Gobierno y responsabilidad”, en *R.E.P.*, nº 113-114, septiembre – diciembre, 1960.

\_\_\_\_\_: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Madrid: Univ. de Madrid, 1976.

\_\_\_\_\_: “Poder ejecutivo y división de poderes”, en *Rev. Española de Derecho Constitucional*, Vol.1, Nº. 3, sep-dic/81.

SANCHEZ, R.: “Colombia: Las Guerras y el Derecho a la Paz”, en *Dimensiones Político-Económicas del Nuevo Orden Constitucional*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1996.

SANI, G.: Voz “cultura política” en *Diccionario de política*, BOBBIO, N. y MATTEUCCI, N. (Dirs.), Madrid: Siglo XXI, 1982.

SANTANA, P.: “¿Gobierno de Partido o Nuevo Pacto Frente Nacionalista?”, en *Rev. Foro* Nº. 2, Bogotá, febrero de 1987.

\_\_\_\_\_: “Reforma Política, democracia y paz”, en *Agenda de paz. Documentos para el debate*, Santafé de Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía, 1998.

SARTORI, G.: *Partidos y sistemas de partidos*, Vol. I, Madrid: Alianza Universidad, 1980.

\_\_\_\_\_.: *The theory of democracy revisited*, New Jersey: Chatham House, 1987.

\_\_\_\_\_.: *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Madrid: Alianza, 1987.

\_\_\_\_\_.: *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza, 1992.

\_\_\_\_\_.: “Los fundamentos del pluralismo”, en *La Política*, Rev. de estudios sobre el estado y la sociedad, N°. 1, 1996.

\_\_\_\_\_.: “Presidencialismo y parlamentarismo”, en *Rev. Consigna*, N°. 452, 2º Trimestre/97, Santafé de Bogotá: Fundación Universitaria del Área Andina.

SCHAPIRO, L.: “One party State: opposition and dissent in the Communis States”, en *Gov.&Opp.*, N°. 4, 1967.

SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, Madrid: Alianza, 1982.

\_\_\_\_\_.: *La defensa de la constitución*, Madrid: Tecnos, 1998.

SEDANO, J.: “A quién protege el Leviatán”, en *Vanguardia Liberal*, Bucaramanga, noviembre 26 de 1990.

SERRAFERO, M.: “El *impeachment* en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela”, en *Rev. de Estudios Políticos*, N°. 92, Madrid, 1996.

Síntesis'99: *Anuario social, político y económico de Colombia*, Santafé de Bogotá: IEPRI-UN, 1991.

SKILLING, G.: *The Governments of Communist Eastern Europe*, New York, Press, 1966.

STERNBERGER, D.: *Dominación y acuerdo*, Barcelona: Gedisa, 1992.

SUÁREZ, W.: “El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno”, en *Rev. de Estudios Políticos*, N°. 29, Madrid, 1982.

VALADES, D.: *La dictadura constitucional en América Latina*, México: UNAM, 1974.

\_\_\_\_\_.: “El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N°. 44, México, 1982.

VALENCIA, S.: “Las tendencias del Ejecutivo Latinoamericano”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, N°. 31-32, México, 1978.

VALENCIA VILLA, H.: *Cartas de Batalla*, Bogotá: Instituto de Estudios Políticos– CEREC, 1987. Parte II.

VARGAS VELÁSQUEZ, A.: “Guerrilla, Estado y Régimen Político. Lecturas y Re-lecturas”, en *La Irrupción del Paraestado*, Bogotá: CEREC, 1990.

\_\_\_\_\_.: “¿Más o menos presidencialismo en la constitución de 1991?”, en *Rev. Politeia*, N°. 8, dic/91, Bogotá: Universidad Nacional.

\_\_\_\_\_.: “La Izquierda en Colombia: Qué Perspectivas?”, en *Rev. Politeia*, N°. 14, Bogotá, 1992.

\_\_\_\_\_, et al.: *Constitución política y reorganización del Estado*, Santafé de Bogotá: Universidad Nacional, 1994.

\_\_\_\_\_.: *Participación social, Planeación y Desarrollo Regional*, Santafé de Bogotá: U. Nacional, 1994.

\_\_\_\_\_.: *Participación Social y Democracia. El papel de la Personería*, Santafé de Bogotá: Procuraduría General de la Nación, 1994.

\_\_\_\_\_.: "La Izquierda en Colombia: Qué Perspectivas?", en *Rev. Politéia*, N° 14, Bogotá, 1996.

\_\_\_\_\_.: "Hacia la gobernabilidad democrática de Colombia al final de siglo", en APONTE, G. et al.: *Constitución, gobernabilidad y poder*. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional, 1996.

\_\_\_\_\_.: *Política y armas al inicio del Frente Nacional*, Santafé de Bogotá: UNAL, 1998.

VÉLEZ, E.: *Temas Políticos Colombianos*, Medellín: Universidad de Antioquia, 1989.

VIRGALA, E.: "La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria", en *Rev. de Estudios Políticos*, N° 89, Madrid, 1995.

WEBER, M.: *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México: FCE, 1977, T.2°.

\_\_\_\_\_.: *El científico y el político*, Madrid: Alianza, 1994.

WELIMER, A.: *Teoría crítica de la sociedad y positivismo*, Barcelona: Ariel, 1979.



YOUNG, O.: *Sistema de Ciencia política*, México: FCE, 1972.

ZAGREBELSKY, G.: "Ostruzionismo parlamentare dell'opposizione e della maggioranza. Uso degli articoli 30, 44, 65 a 92 del Regolamento", en *Il Parlamento nella Costituzione e nella Realta*, Milano: Giuffrè, 1979.

\_\_\_\_\_.: *El derecho dúctil*, Madrid: Trotta, 1995.