

Ensayo: **Evolución Política e Institucional en Colombia**

**Breve reseña histórica y conceptual**

Si bien los hechos relacionados con la historia política e institucional de Colombia son motivo de extenso y riguroso trabajo, este ensayo pretende sólo dar cuenta de los aspectos considerados más relevantes en esta evolución, circunscritos en principio a la tradición constitucional como eje medular, alrededor del cual se gesta y desarrolla el entramado político e institucional.

Por supuesto que la ilustración europea de finales del siglo XVIII hasta la premodernidad de mediados del XIX, al crear y permitir el surgimiento del modelo democrático liberal, tuvo una influencia decisiva en el desarrollo político e institucional colombiano, además de reconocer que el sistema democrático liberal se fundamenta en la legitimidad de la autoridad como garante de la seguridad y las libertades individuales.

Es así como la propuesta teórica de sistema democrático liberal se materializa en Colombia a través de dos mecanismos, uno de procedimiento relacionado con el consenso que subyace la construcción del contrato social, mediante procesos constituyentes relacionados con el mayor acuerdo sobre lo posible, y otro instrumental, que recae en la propia Constitución Política como una victoria de la intensión racional, ordenadora de conceptos, principios, objetivos y medios.

La semilla constitucional surge con el Acta Confederal de 1.811 y se perfecciona con la Constitución de 1.821, carta fundacional relacionada con la reinstauración del primer Estado representado en la República de la Gran Colombia, a la cual le siguen ocho reformas y cambios constitucionales hasta el año 1.886, en un periodo signado por la inestabilidad resultante de las pugnas originadas en intereses político regionales, que originaron la división y fragmentación nacional.

Siguiendo a González<sup>1</sup> se puede dividir este periodo de guerras civiles en dos grupos, el primero que incluye la guerra de los supremos que va de 1.839 a 1.841, la guerra de 1.851 y la de 1.854, las cuales estuvieron centradas en la definición del sujeto político, es decir de quien tiene derecho a participar en la vida civil; el segundo grupo, incluye las guerras de 1.861, 1.876 y 1.885, originadas en la definición del régimen político como federal o unitario.

---

<sup>1</sup> González, Fernán E., “Las palabras de la guerra: los comienzos conflictivos de la construcción del Estado nación y las guerras civiles de la primera mitad del siglo XIX”, Estudios Políticos No. 25, Medellín, julio-diciembre 2004, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Medellín

La Ley Fundamental o Constitución de 1.886, llamada de Núñez y Caro por ser considerados los mentores de la misma, logró zanjar las tensiones regionales, reconstituir la unidad nacional e imponer un modelo de sociedad basado en el concepto de Estado-Nación que se funda en la trilogía, un sólo Dios, un sólo Rey y una sola lengua.

Vale también mencionar la influencia en la creación de la memoria histórica de entidades como la Academia Colombiana de la Lengua (1.871) y la Academia Colombiana de la Historia (1.880), así como el Museo Nacional, que desde finales del siglo XIX han contribuido en el asentamiento del modelo Estado-Nación y por supuesto en la difusión del espíritu institucional y político que esto conlleva, además de promover versiones que pueden resultar acomodadas a intereses partidistas y personalistas, de quienes han participado en ellas.

Tal vez el legado más nocivo que dejó la Constitución de 1.886 fue el llamado síndrome o embrujo del autoritarismo y caudillismo<sup>2</sup>, dado que fomentó un modelo presidencialista fuerte como solución a los conflictos partidistas y sociales, al adoptar la figura del *Estado de sitio*, que tiene origen medieval y otorgaba de manera excepcional facultades y poderes especiales al presidente, situación que en algunas épocas entre 1.886 y 1.991, se volvió prácticamente cotidiana.

Desde ahí comienzan a evidenciarse las contradicciones y antinomias del sistema jurídico y político en Colombia, dado que el enorme poder presidencial ha puesto en grave peligro la seguridad y estabilidad institucional, además de desnaturalizar el proceso dialéctico, el análisis y los debates profundos, así como la toma de decisiones consensuada propia de los regímenes democráticos.

Un momento de inflexión relevante sobre el origen de la violencia política en Colombia se dio en 1.948 con el asesinato de Gaitán, época en la cual comienza a moldearse el carácter autoritario de las instituciones, en una serie de momentos de quiebre subsecuentes entre 1.948 y 1.990<sup>3</sup>. El primero en 1.949 con la clausura del Congreso por parte del entonces presidente Ospina Pérez, seguido en segundo lugar por la dictadura civil de Laureano Gómez hasta 1.952 que pretendió instaurar un gobierno corporativista y excluyente; el tercero durante la dictadura militar de Rojas Pinilla que llevó al plebiscito de 1.957; el cuarto durante el llamado Frente Nacional que va hasta 1.974, tiempo durante el cual la alternancia de poderes e igual reparto burocrático entre liberales y conservadores, resultó nefasta al aniquilar los partidos tradicionales, desnaturalizar el ejercicio de la política y la práctica de la oposición, arraigar la corrupción e incitar la creación de los movimientos políticos armados; el quinto momento surgió bajo el gobierno Turbay 1.978 con el estatuto de seguridad que este promulgó; el sexto punto de inflexión se da en 1.990 ante la presión ejercida por el narcotráfico que tenía coactado y coaptado al Estado, lo cual conllevó a la Constitución de 1.991, que se venía buscando con anterioridad.

---

<sup>2</sup> Apuntes personales de la clase del 2 de abril de 2008, Asignatura: Sociedad, Estado y Democracia, Profesor: Ricardo Zuluaga Gil Ph.D. - Maestría en Políticas Públicas, Universidad del Valle

<sup>3</sup> Apuntes personales de la clase del 7 de abril de 2008, Asignatura: Sociedad, Estado y Democracia, Profesor: Ricardo Zuluaga Gil Ph.D. - Maestría en Políticas Públicas, Universidad del Valle

Sobre la Constitución de 1.991 se considera la mejor hecha, no obstante, ha sido insuficiente dado que hoy en día, diez y siete años después, los indicadores sociales, económicos, políticos e institucionales no han mostrado un desempeño que permita defender la favorable incidencia de esta. Por supuesto esta Constitución resulta un referente democrático de construcción consensual, con alta participación popular, que paradójicamente para su origen, el gobierno Gaviria se amparó en la figura del Estado de sitio al someter a consideración ante la Corte Suprema de Justicia, el mandato resultante de la llamada séptima papeleta.

La constituyente de 1.991 rompe con el esquema político colombiano bipartidista al ser un ejercicio altamente participativo e incluyente en la cual aparecen nuevos actores dentro del tinglado político, entre ellos grupos subversivos desmovilizados como el M-19, además de movimientos indígenas, religiosos y sindicalistas. No obstante, esto parece desencuadrarse y perder sentido, dada la dispersión política y de iniciativas, agravado con el reducido tiempo para el debate, la improvisación y los errores de redacción y sintaxis.

Se observa en la Constitución de 1.991 que tiene importantes antinomias verificables en la contradicción entre los preceptos legales y principios racionales que contiene, la primera de ellas referida al ejercicio del presidencialismo, donde pese al esfuerzo realizado en la descentralización y democratización de los departamentos y los municipios, aún prevalece un fuerte poder y dominio de lo público nacional en la figura del presidente de la República, que contribuye al despliegue autoritario en las funciones del gobierno central. Al respecto, uno de los principales dilemas del sistema democrático liberal corresponde en delimitar hasta donde va la legitimidad del ejercicio del poder y la autoridad, pero al mismo tiempo entender que el poder emana de la voluntad general.

Otra frustración de la Constitución de 1.991 surge de la carencia de autonomía de las regiones que igualmente pese al paso en la elección de alcaldes y gobernadores y la proclamada descentralización administrativa sustentada en el régimen de transferencias hoy Sistema General de Participaciones, aquellas regiones que adolecen de rentas propias, que son la mayoría, tienen serios problemas fiscales; pero además continua la negociación de prebendas de los congresistas para sus regiones, con los nocivos efectos de esto acarrea en corrupción a más de desvirtuar el ejercicio de control político que deben ejercer, situación que se agrava dado el limitado acceso por no decir exclusión de las regiones, con relación a los servicios y beneficios propios de estar en la capital cede del Estado central. La clásica relación centro periferia dado el alcance e impacto del centralismo.

El anhelado cambio entre el modelo político de democracia representativa que ha caracterizado la historia reciente de la República de Colombia, hacia un régimen más participativo que permita la democracia directa o participativa, ha sido otra de las frustraciones o contradicciones contenidas en la Constitución de 1.991; es así cómo pese a la variedad de mecanismos y herramientas de democracia directa contenidas en su articulado y complementadas con leyes,

esto no ha surtido el efecto esperado, haciendo de este trascendental asunto, no más que letra muerta y mito fundacional sobre la democracia.

El ejercicio de las libertades individuales y la garantía de los derechos humanos, se ha convertido en otro fracaso de la Constitución de 1.991, muestra además fehaciente de la debilidad institucional y política en Colombia. La libertad y los derechos se ven amenazados por la falta de oportunidades que fomenten y realicen proyectos de vida dignos y plenos, condenando a obrar en estrechos y reducidos espacios, que fomentan la exclusión y la violencia.

Resulta valiosa la caracterización de Llano acerca del régimen político colombiano como “régimen electofáctico”<sup>4</sup>, dado que recurre a prácticas tales como la realización periódica de elecciones para la designación de representantes y gobernantes, efectuadas en medio de la violencia más crónica y elevada del continente americano; que resulta en un régimen de impostura, donde la democracia como verdad oficial, se convierte en mentira institucional. Es así como en Colombia el uso de la violencia con fines políticos se volvió una práctica cuasilegítima, donde la dinámica dominante de los actores políticos de facto resultante de la alianza táctica con los cuantiosos recursos proporcionados por el narcotráfico, ha derivado en actores con identidad mutante.

Sobre el tema Vargas<sup>5</sup> dice que, “los extremismos políticos prevalecientes son una prolongación de los originados alrededor de los procesos políticos, sociales y culturales que desde el siglo XIX hicieron posible el desarrollo y la expresión de prácticas y discursos políticos con un alto contenido de intransigencia política, que todavía no se terminan de modificar”, lo que ha propiciado que la relación entre conflicto político y violencia en Colombia haya sido muy estrecha. Vargas menciona que el telón de fondo en el cual se desenvuelve esto tiene que ver con la cultura política y con los complejos procesos de integración regional.

Acerca de la cultura política Vargas advierte que el dogma de la intransigencia e intolerancia de los actores políticos que se suponen portadores absolutos de la verdad, ha sido distintiva tanto de los grupos armados como los desarmados, lo que ha permitido a estos actores desde muy temprano en la vida republicana, dirimir los conflictos políticos acudiendo a métodos violentos, que conllevaron a que la sociedad adoptara una cultura con tendencia a comportamientos autoritarios y resolviera los problemas e insatisfacciones sociales y políticas acudiendo al expediente violento de eliminar al adversario, causa de todos los males y problemas.

Con relación a la incidencia de los intereses regionales Vargas menciona como los complejos procesos de integración regional asociados a la construcción del

---

<sup>4</sup> Llano Ángel, Hernando - “APROXIMACIONES AL RÉGIMEN ELECTOFÁCTICO”, Ponencia presentada el 29 de Agosto de 2007 en el Seminario “Democracia y Justicia en tiempos de globalización”, del Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali.

<sup>5</sup> Vargas, Alejo, “Los extremismos políticos armados en Colombia”, ponencia en el seminario “Extremismos Políticos en el siglo XXI”, 7 de mayo de 2008, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

Estado-Nación han sido determinantes en la tradición política e institucional en Colombia, donde la exclusión y desarticulación en el plano espacial, político, cultural, económico y social, han sido la constante. Situación aunada a un Estado débil incapaz de lograr el monopolio de la coerción física legítima y controlar el conjunto del territorio.

Al retomar el tema de la inestabilidad se puede decir que Colombia ha padecido cierta suerte de fundamentalismo o extremismo jurídico, palpable en la inestabilidad constitucional dada la cantidad de constituciones y las modificaciones que cada una de esas reformas constitucionales ha tenido, lo que el ex presidente Pastrana Borrero denominara como el “síndrome de las reformas”<sup>6</sup>, situación que ha trascendido en el extremado espíritu legalista propio de nuestra política e instituciones.

Como lo menciona Zuluaga<sup>7</sup>, la falta de consenso constituyente es un problema recurrente en la historia colombiana, con el cual afloró una falla estructural que recae en la inestabilidad política e institucional. El ejercicio del poder constituyente debe ser extraordinario, excepcional, estable y duradero, no obstante en América Latina y Colombia no es la excepción, no ha existido tradición de consensos, lo que ha significado inestabilidad institucional y política, a diferencia de los Estados Unidos de América que tiene la mayor tradición y estabilidad constitucional en el mundo, con una Constitución que data de 1.787 y los consecuentes beneficios que esto acarrea.

Conviene además considerar acerca de la historia política e institucional mundial, que países con serios problemas sociales como Corea, Irlanda o Israel, pese a la inestabilidad política e institucional, lograron el salto al desarrollo equitativo; e inclusive algunos regimenes fácticos o totalitarios violadores de los derechos humanos, vale decir regimenes antidemocráticos, han permitido reconversiones y transformaciones económicas y sociales significativas e incuestionable progreso, razón de esto dan países como Chile o Singapur.

Resulta también importante ampliar el concepto de democracia y su relación con la política y las instituciones para entender lo que ha pasado y puede suceder en Colombia sobre el tema. Al respecto, la principal característica de los regimenes democráticos se da al reconocer sin discriminación a todos los actores políticos, en el diseño y cambio de las reglas de juego con las que se desenvuelven y resuelven los conflictos apoyados en el Estado, por medios deliberativos y consensuados que desvirtúan el uso de la violencia y garantizan los derechos. Vale decir que la democracia es un proceso histórico en permanente cambio, con avances y retrocesos<sup>8</sup>. La democracia en su definición básica se refiere a lo presupuesto, a lo que determina el edificio sobre el cual es posible la construcción democrática de la política, el Estado, la sociedad, la cultura, lo internacional.

---

<sup>6</sup> Pastrana Borrero, Misael. “Memorial de agravios a la Constituyente y a la Constitución”, en Revista Javeriana No 598, Bogotá, Septiembre de 1993, p. 217.

<sup>7</sup> Zuluaga Gil, Ricardo - “INTRODUCCIÓN A NUESTRA HISTORIA CONSTITUCIONAL”, documento de trabajo, abril 2.008

<sup>8</sup> Sánchez, Ricardo y Cadena, Miguel - “Discutir la democracia: propuesta educativa”

En resumen se ve como las tensiones que han dejado los casi doscientos años de tradición democrática en Colombia se han manifestado en problemas que han sido determinantes en los cambios constitucionales, que en su mayoría aún subsisten.

### **Acuciante realidad: brechas, ineficiencia y exclusión**

El inquietante panorama de necesidades insatisfechas y problemas por resolver que resultan de las reglas de juego prevalecientes en el sistema político e institucional colombiano, concita preocupantes interrogantes acerca de la eficacia y eficiencia del mismo, y de cuales han sido los móviles que han propiciado esta preocupante situación.

Siguiendo el pensamiento de Matos<sup>9</sup> (2007) acerca del porqué del descrédito de la política en Latinoamérica, se observan los siguientes elementos comunes, presentes también en Colombia, sobre los cuales es necesario trabajar; en primer lugar una política desenfocada de los problemas y necesidades del común de la gente, una política más dedicada a resolver los problemas de los políticos que ha recaído en politiquería. En segundo lugar una dirigencia política caracterizada por la improvisación al gobernar, que adolece de los técnicas y ciencia propias del gobierno para la adecuada solución de las demandas sociales. En tercer término baja responsabilidad por el desempeño público con normas y procedimientos de rendición de cuentas laxos, que se han convertido en la principal fuente de la galopante corrupción. En cuarto término unos partidos políticos desentendidos de su formación, desarrollo y fortalecimiento conceptual y doctrinario, y mas preocupados por cuotas de poder y reparto burocrático. En quinto y último lugar, sistemas políticos ultra centralizados, con la consecuente inequidad y marginación de las regiones y municipios apartados de la influencia, beneficios y garantías resultantes de estar en la ciudad capital, cede principal de los servicios del Estado.

Un rápido recorrido por algunas de las principales políticas públicas, muestra que en Colombia el Estado claudicó sin el fundamento y debate del caso, en el cumplimiento de sus responsabilidades y deberes sociales, al asumir la política de delegar en terceros, la atención muy a medias de las necesidades básicas de la población más necesitada y marginada, vale decir los excluidos, con el consecuente aumento en costos y merma en impactos deseados. Vemos como sectores sociales como la educación y la salud, han caído en una tercerización vergonzosa, donde temas neurálgicos como el racional proceso de capitación para la adecuada ejecución y control de esas actividades, pasan a segundo término cediendo terreno público a instituciones corporativistas, que en lugar de desplazar al Estado en sus tareas, deben complementarlo y apoyarlo.

De ahí que para atender los apremiantes requerimientos sociales de Colombia resulta urgente revisar el actual desempeño de la política pública social y de la importancia de revitalizar y fortalecer la presencia del Estado en los sectores sociales marginados y excluidos, dotándolo de las herramientas y prácticas que garanticen la presentación de sus servicios con eficacia y eficiencia.

---

<sup>9</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=e32nJ2rX8-8>

La política de seguridad democrática bandera del gobierno actual, en forma lacónica muestra que son más altos los costos que los pálidos resultados. Sobre la política exterior vale decir que se ha vuelto reactiva ante la tediosa e insidiosa estigmatización que ha auto padecido Colombia en el plano internacional.

Acerca de la política y las instituciones relacionadas con la innovación científica y tecnológica, tema que esta comprobado en el mundo tiene el mayor impacto en el progreso económico y social, subsisten enormes mitos y vacíos, con el agravante de magnificar brechas dado el terreno que se pierde y cede cada día, lo que debilita la soberanía que el tema demanda, con la connotación de esta en la identidad, reconocimiento y autoestima social. Vale decir que la política y las políticas e instituciones en innovación científica y tecnológica están relacionadas directamente con aquellas propias de la industria y el comercio en todos los sectores y mercados, el desarrollo empresarial, la productividad y competitividad, el fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, el empleo, la educación, todas contenidas en la reconversión y transformación productiva con equidad, que además promueve la redistribución del ingreso y la riqueza como fórmula para combatir la exclusión y la pobreza, sobre lo cual esta todo por hacer.

Se evidencia el fracaso en el logro de los objetivos preceptuados por el Estado Social de Derecho como promotor de la dignidad, la inclusión, la justicia y la igualdad, además de garante de los derechos humanos, conviene entonces revisar la consistencia y solvencia de lo promulgado en la Constitución de 1.991, sopesando debidamente las prácticas y beneficios del paradigma del realismo político en contraposición a los propios del Estado legítimo.

Colombia debe entonces consolidar y profundizar la democracia, terminar de construirla, tomar esta como una tarea inconclusa y necesaria, que permanentemente debe mejorarse, fortaleciendo la sociedad civil muy débil, mejorando la mayor y mejor construcción de opinión pública. El trabajo institucional y político que mayor atención requiere tiene que ver educar y empoderar la ciudadanía, un cambio y reconversión institucional que demandará ingentes esfuerzos, donde el diseño de los adecuados incentivos y estímulos representa la salida clave (incentivos vs. subsidios), al respecto la responsabilidad del Estado es ineludible.

Transitar entonces hacia la revolución cívica o de ciudadanía democrática, una revolución pacífica que propenda por el progreso en el sentido técnico que esta representa en el entender de Rodríguez<sup>10</sup>, quien resalta como Bobbio y Poper identificaron como característica de la democracia, abstenerse de la violencia para la solución de los conflictos y pugnas de poder, en aras del amplio debate y discusión pública, así como de la toma concensuada de decisiones, propios del modelo demócrata liberal.

---

<sup>10</sup> Rodríguez Zepeda, Jesús - artículo "La revolución en un marco democrático", página 5 análisis, UNPeriodico, Publicación de la Universidad Nacional de Colombia, Domingo 11 de Mayo de 2008

La construcción de ciudadanía integral que resulte válida, es tal vez el único camino posible en la evolución o mejor decir revolución institucional y política requerida; transitar hacia el afianzamiento y consolidación de la mayor y principal variable democrática, la institución más relevante y esencial de las instituciones existentes y posibles, la institución de la ciudadanía.

Lo anterior con el cumplimiento pleno de los deberes y derechos derivados de la institución de la ciudadanía. Deberes entendidos como las responsabilidades propias de todo ciudadano, que permitan sensibilizar e involucrar en la solución en razón de sus posibilidades, en darle sentido al sentimiento y acción propios de una ciudadanía democrática, fundada en la calificación, graduación y compromiso ciudadano, pero ante todo en las competencias para desde la base, cooperar con el Estado en la solución de las necesidades más apremiantes, dolidas y críticas.

Más que cambios estructurales de fondo y forma en el arreglo institucional y político prevaleciente, lo que se requiere entonces es profundizar la institución de la ciudadanía, así como darle una mayor autonomía y profesionalismo a la regulación y control de los mercados para que sean más eficientes y perfectos.

Además para terminar la costosa e ineficiente escalada guerrillera, Colombia debe colocar el tema del narcotráfico donde debe estar en el plano internacional con los actores y verdaderos responsables del tema que son los consumidores, siendo más importante al respecto, la inversión en educación en contraposición al gasto en fuerzas coercitivas.

Así las cosas las tesis del fortalecimiento de la fuerza del Estado y la justicia caen entonces a un segundo plano y las salidas políticas negociadas se vuelven el escenario deseado.

Por eso ante el interrogante ¿Cómo evalúa el proceso de construcción de nuestro sistema político e institucional? Se puede concluir que aún cuando hemos avanzado todavía nos queda mucho camino por recorrer para afianzar y consolidar la democracia así como las políticas e instituciones que la sustentan.

La cuestión sobre qué es lo que facilita transiciones democráticas exitosas, debe estar precedida por la discusión sobre qué es lo que garantiza Estados cohesionados y viables. Esta miopía intelectual está llevando a la distorsión de procesos históricos que deberían desembocar en lo básico, la formación de verdaderos Estados-nación. La intervención y los programas de cooperación internacional, antes que contribuir al fortalecimiento de la democracia, deben apuntar a lograr al fortalecimiento del Estado a través del monopolio legítimo de la fuerza. ¿?????????

Eduardo José Sánchez Sierra- Desarrollo político y democratización -Director de investigaciones Instituto de Ciencia Política- Revista Perspectiva – Edición 13, 2007 Colombia

Enero de 2007 *Journal of Democracy*. "How democracies emerge" Thomas Carothers y Sheri Berman, Análisis del tema de desarrollo político.

