



Las paradojas de la renovación postconstitucional

Juan Carlos Arenas Gómez

La Constitución de 1991 y el proceso en el que se gestó supuso un esfuerzo por reorientar el régimen político colombiano. Implicó abrir posibilidades en el juego a otras opciones, apostándole al pluralismo y a la diversidad. Los argumentos a favor del cambio fueron derivados del desencanto o la molestia ante las herencias del Frente Nacional. Se creyó reconocer en sus lastres de exclusión, clientelismo y conflicto armado las señales de alerta que hablaban de

la urgencia del cambio. Como se sabe, las críticas provenían de sectores muy diversos, pero confluían, al menos parcialmente, en reclamos por la inclusión y la modernización, anudados con la esperanza de que los efectos del nuevo arreglo político condujeran a superar el deterioro que nos ponía al “filo del caos”.

La propia carta política, que despertó entusiasmos y también resistencias furiosas, resultó de la confluencia de intereses

heterogéneos que expresaban varias urgencias. En primer lugar, aquella de atender los problemas de sectores sociales que habían sido relegados a los márgenes de la política; en segundo lugar, la de ofrecer alternativas a quienes se habían visto forzados a saltar las fronteras de la legalidad, abriendo puertas para su reincorporación y en tercer lugar, la urgencia de buscar acuerdos básicos para detener el deterioro de las prácticas políticas y de la democracia, forzando una reinvención de las instituciones.

No cabe minusvalorar el hecho de que, empujados tal vez por la gravedad de los síntomas, quienes se comprometieron con el proceso y activaron los mecanismos que permitieron este encuentro de heterogeneidades rompieron dos barreras que por algún tiempo se habían juzgado infranqueables. Por un lado, la idea de que la Constitución de 1886 solo la podía modificar el Congreso, lo que hacía que el poder para decidir al respecto lo ostentaran precisamente aquellos que sacaban réditos del deterioro y la exclusión. Y por el otro, la suposición de que estábamos irremediablemente condenados a que nuestros conflictos atrajeran solo calamidades y destrucción, y que en tal situación era infructuoso cualquier esfuerzo por saltar las trampas de la confrontación armada. Desatar esos nudos y producir los hechos políticos necesarios para abrir el

sistema político constituyó, sin duda, un acto que implicó valentía y creatividad y cuyos efectos debemos reelaborar en la memoria colectiva como un parteaguas.

De los cambios en el régimen político que allí se trazaron me interesa subrayar algunos, hablar de las promesas iniciales y de los mecanismos que suponían su realización, señalando también un poco de la tosca materia en la que se concretaron aquellas promesas. Para decirlo de manera simplificada: el programa de cambio que incorporó la Constitución de 1991 significaba pasar de la democracia representativa a la democracia participativa, romper el dominio bipartidista y hacer de la política local la base del desarrollo de nuestras instituciones democráticas. Consistía en un programa que guardaba cierta articulación con la idea de conducir al país por la ruta de cambio más segura hacia una política moderna y plenamente democrática.

Las promesas

La primera promesa consistía en incrementar la participación de los ciudadanos con la idea de que así se superarían los vicios y restricciones de la democracia representativa. La desconfianza frente a los representantes nos juntaba con muchas otras experiencias del mundo; de hecho podría decirse que esta parte del programa tenía



Luis Fernando Peláez y Juan Manuel Peláez . *El bosque*, instalación, 2005.

sintonía con un desencanto más o menos generalizado frente a los partidos, los políticos y los parlamentos. Se quería pasar del voto que elige a los políticos al voto que decide las políticas, expresando cierta confianza en la movilización social que dotaría de poder a un agente menos egoísta y más eficaz en la gestión de los intereses de la sociedad.

La segunda promesa consistía en abrir el sistema de partidos y en ofrecer pluralidad en las opciones para los ciudadanos. Articulada con la anterior, esta promesa suponía jubilar los viejos partidos y desalentar sus prácticas. Hacer que un sistema que restringía cada vez más las

alternativas del centro a la derecha, cediera terreno a uno en el que participaran, con posibilidades reales y sin perder la vida, organizaciones de izquierda y representantes de sectores tradicionalmente marginados de las decisiones. Con esto se apuntaba a desalentar la acción armada de quienes se veían excluidos de la escena política así como suponía expresar mejor la diversidad étnica y religiosa.

La tercera promesa apuntaba a fortalecer la política local y regional y a concederle cierta autonomía. El santo y seña de muchos progresistas de la época se resumía en el fortalecimiento de la democracia local. Por eso esta promesa seguía una senda trazada

por reformas que prosperaron en la década de los ochenta. Y en todo caso procuraba conjugar el esfuerzo de descongestionar el “centro político” de demandas ciudadanas que presionaban la gobernabilidad con la idea de que, si se tenía cuidado en el diseño, instituciones políticas locales fuertes abrían la posibilidad de apuntalar el desarrollo y el mejoramiento de la democracia.

Los mecanismos

Para hacer viable la primera promesa se consagró en la Constitución —y luego se produjeron sus respectivos desarrollos normativos— una batería de mecanismos en los que se mostraban las múltiples posibilidades del voto, que desbordaba el mero elegir a los representantes. Se habló de referendos, consulta popular, revocatorias de mandato, cabildos abiertos, entre otras. También se señalaban todas aquellas instancias en las que cualquier decisión debía ser consultada previamente con los ciudadanos y en las que tales opiniones resultaban vinculantes. El desarrollo normativo de estas reglas constituyó una maraña que mostró cuán difícil podía ser llevar a cabo esta transición participativa. Volveré luego al asunto.

La segunda promesa arrancó con la novedad de constitucionalizar los partidos. A diferencia de la vieja carta política de 1886,

esta incluía el derecho a conformar tales organizaciones. La regla fue laxa y aspiraba a que por aquella vía se corrigiera la senda frentenacionalista de restringir a dos los colores políticos autorizados para participar en elecciones. Los efectos que produjo este cambio son muy diversos y han sido objeto de miles de diagnósticos y de reformas del texto constitucional —2003 y 2009— que definen el panorama partidista de una manera bastante distinta comparada con lo que había hace veinte años.

La tercera promesa usó los mecanismos de la descentralización administrativa y apuntaló la elección popular de las autoridades locales y regionales. Esto supuso el flujo de responsabilidades y recursos hacia los municipios y, en menor medida, hacia los Departamentos. Implicó la gestión de recursos propios y dio relevancia, afectando una jerarquía previa, a los políticos regionales y locales. En la práctica, estableció diferencias entre grandes centros urbanos y municipios pequeños, pobres y de baja complejidad institucional.

La tosca materia

Hay hechos que confirman que las tres promesas de las que vengo hablando tienen niveles de realización. Solemos cruzar los dedos y cerrar los ojos a la espera de que se cumplan los sueños. Pero al destrabar los

dedos y volver a mirar podemos encontrarnos con la sorpresa de que la promesa realizada nos desencanta. De tales desencantos hablaré para cerrar.

Respecto a nuestra transición participativa, podemos advertir que estuvo minada por las complejidades normativas, que hicieron costoso y difícil su implementación. Y también fue evidente que faltaron los agentes que tomaran tales instrumentos y los llenaran de contenido democratizador. Por contraste, las veces en que algunos de tales mecanismos se pusieron en marcha con eficacia, fueron evidentes las restricciones y la deformación del espíritu de fortalecimiento ciudadano. Dos ejemplos: el primero, la utilización de la figura de “número significativo de ciudadanos” por parte de los políticos tradicionales para encubrir sus membrecías tradicionales y resolver sus desacuerdos a la hora de afrontar competencias por el poder ejecutivo; el segundo, la promoción de referendos —2003 y 2008— cargados de intenciones antidemocráticas e ilegalidades, al servicio de la promoción de intereses fuertes, particulares, y restrictivos de la libertad. En desmedro de nuestra transición, los referendos que quedaron en la memoria colectiva cargan con el lastre de los defectos de quienes los promovieron y de las medidas que pretendieron introducir en el ordenamiento jurídico.

Respecto al sistema de partidos, es evidente que ha sufrido cambios drásticos. Pero las transformaciones más significativas se produjeron por deterioro de las organizaciones tradicionales y por los esfuerzos de reinención de sus liderazgos. Y si bien, en ese marco también ha podido cuajar una alternativa de izquierda fuerte y viable, la esperanza de su consolidación se ve permanentemente confrontada por los hechos. Ya no estamos a expensas de rojos y azules, pero lo que hay no ha mostrado aun la amplitud que se esperaba, sobre todo por el desplazamiento a la derecha que sufrió el país durante los ocho años del gobierno Uribe. Por último, la esperanza de que el poder local sirviera a los propósitos de una mejor democracia se vio sometida a la siguiente paradoja: el rediseño fue aprovechado por algunos poderes regionales —terratenientes, mafiosos, matones y políticos corruptos— para apoderarse de los recursos económicos, administrativos y políticos que darían fundamento a la promesa de desarrollo local. Es claro que en tal posición mejoraron sustancialmente las posibilidades de apoderarse del centro, ejercer con desparpajo la corrupción, ajustando la ley a intereses particulares, específicos y de corto plazo. Todo esto afinó la costumbre que tienen distintos empleados del Estado de ver en cada cargo una “oportunidad de negocios”, en una sociedad que tiene que revisar las bases de dicho poder.

Juan Carlos Arenas Gómez es profesor e investigador del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Escribió este artículo para la *Agenda Cultural Alma Mater*.