

# F

# FORUM

*Revista Departamento  
de Ciencia Política*

## 16

*Julio - diciembre de 2019*

e-ISSN: 2216-1767 / DOI 10.15446/frdcp

---

Facultad de Ciencias Humanas y Económicas  
Sede Medellín



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA



# F

## FORUM

---

*Revista Departamento  
de Ciencia Política*



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política 16**, julio-diciembre de 2019

Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín - Facultad de Ciencias Humanas y Económicas

e-ISSN: 2216-1767

**Rectora:** Dolly Montoya Castaño

**Vicerrector de la Sede:** Juan Camilo Restrepo Gutiérrez

**Decano de la Facultad:** Miguel Ángel Ruiz García

**Director del Departamento de Ciencia Política:** Lirio Gutiérrez Rivera

**Directora-editora:** Mary Luz Alzate Zuluaga

**Coordinadora de revistas Facultad:** Ana Pérez

#### **Comité editorial**

Yann Basset, Dr. Universidad del Rosario, Colombia

Viviane Brachet-Márquez, Dra. El Colegio de México, México

Jean-Marie Chenou, Dr. Universidad de los Andes, Colombia

Ricardo Espinoza Lolas, Dr. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Laura Gomez-Mera, Dra. University of Miami, Estados Unidos

Ruth Martínón Quintero, Dra. Universidad de La Laguna, España

Luanda Rejane Soares Sito, Dra. Universidade Estadual de Campinas, Brasil

David Roll Vélez, Dr. Universidad Nacional de Colombia

Mónica Uribe Gómez, Dra. Universidad Nacional de Colombia

#### **Comité científico**

Manuel Alcántara Sáez, Dr. Universidad de Salamanca, España

Manuela Boatcă, Dra. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Alemania

Richard Cleminson, Dr. University of Leeds, Reino Unido

Adriana González Gil, Dra. Universidad de Antioquia, Colombia

Jorge Márquez Valderrama, Dr. Universidad Nacional de Colombia

Marisa Revilla Blanco, Dra. Universidad Complutense de Madrid, España

Gerardo Romo, Dr. Universidad de Guadalajara, México

Sonja Wolf, Dra. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México

**Corrección de estilo:** Mary Luz Alzate Zuluaga y Ana Pérez

**Traducción y corrección de estilo inglés:** Olga Correa

**Diseño gráfico y diagramación:** Melissa Gaviria Henao, Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín - Facultad de Ciencias Humanas y Económicas - Oficina de Comunicaciones

**Páginas del número:** 221 **Periodicidad:** semestral

#### **Contacto y canjes**

**Dirección:** Carrera 65 59A-110, Bloque 46, oficina 108, Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín - Facultad de Ciencias Humanas y Económicas - Centro Editorial

**Correo electrónico:** forum\_med@unal.edu.co

**Sitio web:** <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/forum/index>

#### **Indexación, bases de datos y repositorios**

- CLACSO. Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, Argentina
- DIALNET. Universidad de Rioja, España
- DOAJ. Directory of Open Access Journals - Lund University Libraries, Suecia
- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPlus). Noruega
- FLACSO. Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales y Humanidades, Argentina
- REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), España
- Academia.edu Estados Unidos



Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

# Contenido

## Editorial

### **Participación, partidos y liderazgo político. Entre la desafección y la esperanza [7-12]**

*Participation, Parties and Political Leadership. Amidst Disaffection and Hope*

Luz Margarita Cardona-Zuleta – David Roll

## Número temático

### **Partidos Políticos latino-americanos: padrões organizativos [13-38]**

*Latin American Political Parties: Organizational Patterns*

Rodrigo Mayer

### **La reforma política en el gobierno de Iván Duque: entre los límites de la gobernabilidad y la modernización política en Colombia [39-58]**

*Political Reform in Ivan Duque's Administration: Between the Boundaries of Governability and Political Modernization in Colombia*

David Roll – Andrés Cortés

### **La oposición partidista en Colombia 2010-2018. Radicalización de derecha y confrontación de izquierda [59-92]**

*Party Opposition in Colombia 2010-2018. Right-wing Radicalization and Left-wing Confrontation*

Javier Duque-Daza

### **La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en las elecciones legislativas de 2018 (Catatumbo-Colombia) [93-116]**

*The Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Farc) in 2018 Legislative Elections (Catatumbo-Colombia)*

Camilo Echandía-Castilla – Irene Cabrera-Nossa

### **Revocatoria de mandato en América Latina: ¿democracia directa o democracia electoral? [117-150]**

*Recall in Latin America: Direct Democracy or Electoral Democracy?*

María Laura Eberhardt

### **Condiciones habilitantes para los presupuestos participativos en Bogotá: una perspectiva nacional e internacional [151-176]**

*Enabling Conditions for Participatory Budgets in Bogota: A National and International Perspective*

David F. Castro – Lina V. Guavita – Sergio D. Martín

## Tema abierto

### **Análisis sobre la presencia de la rehabilitación laboral en los planes estratégicos (2001-2015), España [177-202]**

*Analysis of the Presence of Vocational Rehabilitation in Strategic Plans (2001-2015), Spain*

Segundo Valmorisco-Pizarro

## Documentos

### **Las constricciones de la agenda de las reformas políticas. A propósito de la división de poderes [203-212]**

*The Constrictions of the Political Reform Agenda. Regarding Division of Power*

Manuel Alcántara-Sáez

## Reseñas

### **David Roll, Edwin Cruz, Jaime Buitrago, Zulima Rojas & Isaac Morales. (2018). ¡Reforma política ya! Organización electoral, financiación y partidos [213-216]**

José Manuel Rivas-Otero

### **Wolfgang Schluchter. (2017 [2009]). El desencantamiento del mundo. Seis estudios sobre Max Weber [217-221]**

Rossana Fiorella Gómez-Levi



# Participación, partidos y liderazgo político. Entre la desafección y la esperanza

Luz Margarita Cardona-Zuleta\*

David Roll\*\*


Universidad Nacional de Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.82711>

La caída del Muro de Berlín puso de manifiesto el triunfo de la democracia sobre otros regímenes políticos y el principio electivo se impuso como forma de legitimación del poder político en los más diversos lugares de los cinco continentes. Paradójicamente, paralelo a este triunfo, proliferaron las teorías de la crisis y el descontento ciudadano con las instituciones democráticas, a tal punto que Ban Ki-moon, Secretario General de la Naciones Unidas (ONU), entre el 2007 y 2016, afirmara que “la democracia es un valor en el que los jóvenes de hoy no creen” (Los jóvenes, hoy no creen en la democracia... En ningún lugar del mundo, 2014).

Según los estudiosos de este régimen político, la crítica a la democracia se expresa de manera distinta: como desconfianza ciudadana que se manifiesta en acciones “contra-democráticas” (Rosanvallon, 2007); como desencanto frente a las promesas

---

\*Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Profesora asociada de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín - Facultad de Ciencias Humanas y Económicas - Departamento de Ciencia Política. Directora del grupo de investigación en Ciencia Política y Administración Pública. Correo electrónico: [lmcardona@unal.edu.co](mailto:lmcardona@unal.edu.co)  <https://orcid.org/0000-0003-4749-4012>

\*\*Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá - Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales - Departamento de Ciencia Política. Director del grupo de investigación de Partidos Políticos. Correo electrónico: [darollv@unal.edu.co](mailto:darollv@unal.edu.co); [davidroll77@gmail.com](mailto:davidroll77@gmail.com)  <https://orcid.org/0000-0001-7561-9711>

## Cómo citar

Cardona-Zuleta, L. M. & Roll, D. (2019). Participación, partidos y liderazgo político. Entre la desafección y la esperanza. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 16, 7-12. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.8271>

incumplidas de la democracia (Bobbio, 1986), pero la crítica más fuerte es aquella que se dirige contra la representación política. Para Giovanni Sartori, detrás de las críticas a la representación se esconde el deseo de remediar los males del régimen que tenemos con las fórmulas de la democracia directa. Por tanto, para los exponentes de esta postura, la crisis se expresa como un déficit de “directismo” (Sartori, 2005, p. 21).

Para Bernard Manin, quienes critican la representación política, ponen el acento en la desafección que existe entre la ciudadanía hacia los partidos políticos. Para el politólogo francés, por un largo período “la representación parecía basada en una poderosa y estable relación de confianza entre votantes y partidos políticos, con una vasta mayoría de votantes identificados y fieles a algunos de los partidos” (Manin, 1998). Hoy, el autor señala que es común que las personas cambien su voto de una elección a otra y que las encuestas de opinión registren que cada vez es mayor el número de personas que no se identifican con ningún partido (Manin, 1998, p. 237).

Sobre el tema, Isidoro Cheresky (2008) resalta que,

El formato de la representación política que ponía en el centro de la vida política a los partidos de masas, característico sobre todo del siglo XX, está cuestionado y limitado en sus funciones; en paralelo, asistimos hoy a la emergencia de nuevos liderazgos que cabe asociar a la expansión y reconfiguración del espacio público y que contribuyen a consolidar otros vínculos de representación”. (2008, p. 35)

Estos liderazgos se definen, según el autor, “[...] por ser personales, mediáticos y capaces de establecer con el electorado vínculos directos e inmediatos, pero al mismo tiempo efímeros e inestables [...]” (Cheresky, 2008, p. 35).

La democracia colombiana de las últimas tres décadas no escapa a esta tendencia. Las viejas identidades partidarias, liberal y conservadora, se han ido erosionando producto de su propia inercia, de la práctica de liderazgos personalistas que derivaron en disidencias y facciones, de la burocratización creciente, de la corrupción campante y cada vez más visible entre sus dirigentes, pero también, de las transformaciones políticas y sociales que convirtieron a Colombia desde la década del setenta en un país urbano, con las respectivas consecuencias en términos de socialización y emergencia de nuevas sensibilidades difíciles de representar por los dos partidos tradicionales.

Con el ánimo de enriquecer la democracia liberal representativa y dotar de nuevas fuentes de legitimidad al régimen, la Constitución de 1991 (artículos 1, 2 y 40) establece el derecho de todos los ciudadanos a participar en las decisiones y en el ejercicio, conformación y control del poder político. Sin embargo, como lo muestran los artículos de Eberhardt, de Castro, Guavita y Martín, publicados en el presente dossier, este tipo de



mecanismos participativos existen en otros ordenamientos jurídico-políticos, en América Latina y otras latitudes, y muchas veces son incorporados en momentos de fuertes crisis de legitimidad de régimen, como en el caso argentino.

En cumplimiento del mandato constitucional, la Ley 1757 de 2015, en su artículo 3, instaura los mecanismos de participación ciudadana, de origen popular o de autoridad pública:

Son de origen popular la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; es de origen en autoridad pública el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular. (Ley 1757 de 2015)

Para superar el cierre político a terceras fuerzas que el Frente Nacional instauró, la Constitución de 1991, establece que todo ciudadano tiene derecho a “Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; a formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas” (Constitución Política de Colombia, artículo 40, número 3). En consonancia con el espíritu de la Constitución, la Ley 130 de 1994, establece que, para otorgar personería jurídica a partidos y movimientos políticos, entre otras posibilidades, estos deben “probar su existencia con no menos de 50 mil firmas” (Ley 130 de 1994, artículo 3, número 3). Este nuevo entorno institucional creado por la constitución y las nuevas dinámicas territoriales que la descentralización política y administrativa propició en la década de 1980, posibilitaron el surgimiento de diversos movimientos y partidos políticos, y el sistema de partidos, caracterizado otrora como bipartidista, a partir de la expedición de la nueva carta política, pasó, según Fernando Giraldo, de un “bipartidismo cerrado a un sistema multipartidista ponderado por una relativa vigencia del bipartidismo” (Giraldo, 2006, p. 13).

Estos cambios institucionales y su incidencia en el sistema de partidos son comentados por Javier Duque en el artículo que publicamos en el presente dossier cuando sostiene:

[...] Por otra parte, producto de la conjunción de los cambios normativos, las dinámicas internas de los partidos y la organización de diversos actores sociales que se orientaron hacia la competición electoral, el sistema de partidos transitó de un bipartidismo con fragmentación interna con alto predominio de los partidos Liberal y Conservador hacia un sistema multipartidista fragmentado (1991-2002), con la posterior reducción del número de partidos estables (2003-2018). (Duque, 2019, p. 60)

En este contexto político e institucional surgen partidos y movimientos políticos de distinto tipo prestos a disputarle la hegemonía a los dos partidos tradicionales; muchos de estos casos son *outsiders* que en primera instancia tienen un arraigo territorial y unas aspiraciones de conquista del poder local, que en el futuro les servirán como

plataforma de lanzamiento a la conquista del poder político nacional. De tal manera, la búsqueda por superar el cierre político y ampliar la competencia electoral, terminó por producir dispersión del sistema de partidos, indisciplina partidaria, débiles o inexistentes procesos de rendición de cuentas, aventurerismo político y doble militancia. Estas tendencias no han podido ser moderadas pese a las seis reformas políticas a la Constitución de 1991 —una más en curso en el actual gobierno de Iván Duque, tal y como lo señala el artículo de Roll y Cortés y la reseña de Rivas en el presente *dossier*—. Sobre estas reformas, sostiene Manuel Alcántara en la pertinente reflexión que nos entrega para este número de la Revista:

[...] ¿qué se puede decir de las reformas políticas? Hay tres elementos que llaman poderosamente mi atención y que con ellos quiero cerrar esta reflexión. En primer lugar, hay que considerar que hoy la política debe tener en cuenta que el sujeto de la misma, el individuo, vive en un contexto de alienación que, si bien es diferente al que articuló una profusa carga teórica el siglo pasado, se encuentra definido por un proceso de intensa híper individualización en un marco de insólita presencia de las tics. Esta situación hace que la acción colectiva sea muy diferente porque se articula a través de unos mecanismos ajenos a la tradicional movilización social o a la clásica vida de partido. (Alcántara, 2019, p. 210)

Seis artículos de investigación constituyen el presente volumen de la Revista. Los primeros tres —Mayer; Roll y Cortés; Duque— se inscriben en líneas más clásicas de estudio de la Ciencia Política: los estudios de partidos políticos, su organización e institucionalización, los sistemas políticos, los sistemas de partidos y los procesos electorales. El estudio de Echandía y Cabrera, si bien pertenece a ésta misma línea de investigación, constituye el análisis de un caso de desempeño electoral en las elecciones legislativas de 2018, de una fuerza política —el partido Farc— surgida del Acuerdo de paz firmado entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC, en un escenario de conflicto armado colombiano antes y después de los acuerdos firmados: la región del Catatumbo-Norte de Santander. En este territorio confluyen distintos actores y problemáticas que representan en la Colombia de hoy, los mayores obstáculos al proceso de reintegración a la vida política e institucional de esta guerrilla: disidencias de las FARC, guerrillas del ELN, grupos criminales organizados (GAOS), economías ilegales —minería ilegal, tráfico de drogas y armas—. Es en territorios como el Catatumbo —donde coinciden este tipo de actores y dinámicas, en un contexto de ausencia y debilidad del Estado— en los que se presenta el mayor número de asesinatos de líderes sociales y excombatientes de la otrora guerrilla.

Frente al fenómeno reciente de un sector minoritario de las Farc que retoma el camino de la guerra, el trabajo de Echandía y Cabrera nos pone de presente el reto que tenemos como sociedad y como régimen: mostrarle a la mayoría de militantes de la Fuerza

Revolucionaria del Común —que pese a las dificultades y al asesinato de muchos de sus líderes— que continúan fieles a los acuerdos pactados, que el camino de la lucha política —el de las urnas y las palabras— es mucho más promisorio que el camino de las armas.

Los artículos de Eberhardt —“Revocatoria de Mandato en América Latina: ¿Democracia Directa o Democracia Electoral? Campañas electorales en el referendo revocatorio”—, de Castro, Guavita y Martín —“Condiciones habilitantes para los presupuestos participativos en Bogotá D.C.: Una perspectiva nacional e internacional”— constituyen dos estudios que nos permiten, con análisis de datos de países de distintas tradiciones democráticas, ver la complejidad que entraña poner en práctica mecanismos de participación y control ciudadano —de democracia directa— en democracias reales, marcadas por grandes desigualdades —no obstante la idea que tengamos de la democracia, todas ellas remiten a un ideal de igualdad— de ingreso, de educación, de información y con diferentes nociones de vida buena, pero sobre todo, como advierte Manuel Alcántara, marcadas por procesos profundos de individualización y enajenación del sujeto, que dificultan la acción colectiva.

En la sección de tema abierto, se presenta el artículo “Análisis sobre la presencia de la rehabilitación laboral en los planes estratégicos (2001-2015), España” de autoría de Valmorisco, en este contenido encontrarán un análisis sobre los planes estratégicos vigentes en relación con la salud mental en España y en la sección de reseñas Gómez Levi da cuenta del libro *El desencantamiento del mundo. Seis estudios sobre Max Weber*, autor Wolfgang Schluchter, que explica conceptos fundamentales para comprender el legado sociológico de Weber. Por último, los invitamos a leer estos contenidos que esperamos aporten al debate sobre la situación política actual de Colombia.

## Referencias

- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cheresky, I. (2008). *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social*. Buenos Aires: Ediciones Manantial SRL.
- Constitución Política de Colombia. (2017 [1991]). Legis: Bogotá.
- Giraldo, F. (2006). Estructura y funcionamiento formal de los partidos. Una aproximación descriptiva de seis partidos colombianos. *Perspectivas Internacionales*, 4, 7-20. Recuperado de <https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales/article/view/769/1304>
- Ley 130 de 1994 (23 de marzo), 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. *Diario Oficial* n.º 41.280. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Colombia/Leyes/Ley130.pdf>

Ley 1757 de 2015 (6 de julio), por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. *Diario Oficial* n.º 49.565. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1757\\_2015.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html)

Los jóvenes, hoy no creen en la democracia... En ningún lugar del mundo. (15 de septiembre de 2014). Álef. Recuperado de <http://alef.mx/los-jovenes-hoy-no-creen-en-la-democracia-en-ningun-lugar-del-mundo-2/>

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.

Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Ediciones Manantial SRL.

Sartori, G. (2005). En defensa de la representación política. En M. Carbonell (Comp.), *Democracia y representación, un debate contemporáneo* (pp. 21-34). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de [http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Democracia\\_y\\_representaci\\_n.\\_un\\_debate\\_contempor\\_neo.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Democracia_y_representaci_n._un_debate_contempor_neo.pdf)

# Partidos Políticos latino-americanos: padrões organizativos\*

Rodrigo Mayer\*\*

*Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil*

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78173>

## Resumo


Este estudo analisa e classifica a organização interna dos partidos políticos latino-americanos, comparando o conteúdo de 42 estatutos partidários distribuídos nos 18 países democráticos da região. A comparação ocorre a partir da análise dos estatutos e da identificação de presença e/ou ausência de determinados conteúdos em suas cartas orgânicas. A visão predominante sobre a região aponta para um caso de subdesenvolvimento partidário, no qual as agremiações são descritas como dotadas de organizações internas frágeis e em muitos casos inexistentes. Este trabalho não compartilha este posicionamento e argumenta que a América Latina apresenta um amplo espectro partidário em que convivem dotadas de diferentes graus de organizações. Os principais resultados apontam para uma forte influência da ideologia e no tipo originário sobre o formato do partido.

**Palavras-chave:** partidos políticos; América Latina; organização partidária; política comparada; ideologia.

---

**\*Artigo recebido:** 28 de fevereiro de 2019 / **Aceito:** 18 de julho de 2019 / **Modificado:** 13 de agosto de 2019. O presente artigo é produto de minha tese de doutorado, defendida em 2017. A pesquisa contou com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

**\*\*Doutor em Ciência Política** pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Pós-Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. e-mail: [mayer.rrm@gmail.com](mailto:mayer.rrm@gmail.com)

 <https://orcid.org/0000-0002-8611-2489>

## Cómo citar

Mayer, R. (2019). Partidos Políticos latino-americanos: padrões organizativos. FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 16, 13-38. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78173>

## **Partidos políticos latinoamericanos: patrones organizacionales**

### **Resumen**

Este estudio analiza y clasifica la organización interna de los partidos políticos latinoamericanos, comparando el contenido de 42 estatutos de partidos distribuidos en los 18 países democráticos de la región. La comparación se basa en el análisis de la situación y la identificación de la presencia o ausencia de cierto contenido orgánico en sus cartas orgánicas. La visión predominante de la región apunta a un caso de subdesarrollo partidista, en el que las asociaciones se describen como organizaciones internas frágiles y en muchos casos inexistentes. Este trabajo no comparte esta posición y sostiene que América Latina tiene un amplio espectro partidista en el que viven con diferentes grados de organizaciones. Los principales resultados apuntan a una fuerte influencia de la ideología y el tipo original en el formato del partido.

**Palabras clave:** partidos políticos; América Latina; organización partidista; política comparada; ideología.

## **Latin American Political Parties: Organizational Patterns**

### **Abstract**

This study analyzes and classifies the internal organization of Latin American political parties, comparing the content of 42 party statutes distributed in the 18 democratic countries from this region. The statute analysis focused on their comparison, highlighting the presence or absence of certain contents in each of them. The prevailing view of the region indicates a case of party underdevelopment, in which the associations are described as having fragile internal organizations, in many cases these are nonexistent. This work does not share that view and argues that Latin America has a broad party spectrum in which parties with different organization levels coexist. The main results indicate a strong influence of ideology and original type on the party's format.

**Keywords:** political parties; Latin America; party organization; comparative politics; ideology.

## Apresentação

Este artigo busca contribuir com o debate ao analisar a organização interna de 42 partidos políticos latino-americanos<sup>1</sup> distribuídos em 18 países da região<sup>2</sup>. Para isso, foi realizada análise de conteúdo de seus estatutos e exame da literatura especializada sobre os partidos e sistemas partidários da região, de modo a compreender seus desenhos organizacionais, seus diferentes padrões e os fatores que influenciam na determinação de organizações mais simples ou mais complexas.

A organização dos partidos políticos é um dos temas fundadores da ciência política moderna, com seus primeiros trabalhos datando da segunda metade do século XX (Crotty, 1970; Seiler, 2000). Ao longo de um pouco mais de um século de produção, muito se produziu sobre como os partidos políticos se estruturam e os conflitos internos pelo domínio da organização. A bibliografia especializada, no entanto, foca quase que exclusivamente nos casos da Europa Ocidental, com o debate sobre a América Latina ocupando um espaço secundário.

Nos últimos anos a situação tem se alterado, com o aumento das pesquisas sobre os partidos políticos e sistemas partidários latino-americanos —e dos países do leste europeu— após os processos de redemocratização da região a partir da década de 1970. O crescimento da quantidade de trabalhos em regiões outrora pouco estudadas —e teorizadas— trouxe a necessidade de rever e reinterpretar os conceitos tradicionais para compreender os novos partidos e sistemas, bem como, as transformações dos partidos da Europa Ocidental (Bardi & Mair, 2010).

---

1. Os seguintes partidos políticos foram analisados: 1) Argentina: Partido Justicialista (PJ), Partido Propuesta Republicana (PRO) e, Unión Cívica Radical (UCR); 2) Bolívia: Frente de Unidade Nacional (UN) e, Movimiento al Socialismo (MAS-IPSP); 3) Brasil: Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e, Partido dos Trabalhadores (PT); 4) Chile: Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Socialista (PSCH) e, Renovación Nacional (RN); 5) Colômbia: Partido Conservador (PC/COL), Partido Liberal (PL/COL) e, Partido de La U (PLU); 6) Costa Rica: Partido Acción Ciudadana (PAC) e, Partido Liberación Nacional (PLN); 7) El Salvador: Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) e, Partido Frente Farabundo Martí Para La Liberación Nacional (FMLN); 8) Equador: Alianza País (AP) e, Creando Oportunidades (CREO); 9) Guatemala: Partido Patriota (PP) e, Unidad Nacional de la Esperanza (UNE); 10) Honduras: Partido Liberal (PLH) e, Partido Nacional (PNH); 11) México: Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD/MEX) e, Partido Revolucionário Institucional (PRI); 12) Nicarágua: Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) e, Partido Liberal Independiente (PLI); 13) Panamá: Cambio Democrático (CAMBIO) e, Partido Revolucionário Democrático (PRD/PAN); 14) Paraguai: Asociación Nacional Republicana (ANR) e, Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA); 15) Peru: Fuerza Popular (FP) e, Partido Nacionalista Peruano (PNP); 16) República Dominicana: Partido Revolucionario Dominicano (PRD/DOM) e, Partido Reformista Social Cristiano (PRSC); 17) Uruguai: Frente Amplio (FA), Partido Colorado (PC/URU) e, Partido Nacional (PN/URU) e; 18) Venezuela: Movimiento Primero Justicia (MPJ) e, Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV).

2. Cuba não foi analisada, pois consiste em um regime de partido único.

A necessidade de repensar e/ou reinterpretar os conceitos é sentida nos estudos organizacionais. Suas bases ainda remetem a partidos políticos de quase setenta anos atrás e é preciso verificar em que medida seus preceitos ainda se encontram presentes nas organizações partidárias atuais e quais desenvolvimentos dos partidos se opõem a elas. Quando aplicamos as teorias partidárias clássicas à realidade latino-americana essa necessidade demonstra ser mais evidente, pois a região, em que pese seu desenvolvimento diverso, geralmente é tratada como um caso de subdesenvolvimento partidário em comparação à Europa Ocidental.

É preciso ter em mente que as construções dos conceitos clássicos sobre partidos políticos tomaram como base evoluções partidárias distantes das encontradas na América Latina —apesar de o Chile e o Uruguai serem assinalados como casos semelhantes aos da Europa Ocidental—, por causa disso, ao utilizá-las o pesquisador deve ter cuidado de não formular análises normativas e cair em uma interpretação etnocêntrica.

Dito isso, o exame da organização interna dos partidos políticos ainda se encontra profundamente ligada a obra de Duverger (1970 [1951]), sobretudo, no exame da evolução partidária. Este trabalho não foge à regra, contudo não busca analisar a existência ou não de partidos de quadros ou de massas na região, mas sim, compreender a organização dos partidos locais e os fatores que incidem sobre a determinação de suas organizações internas. Para realizar este artigo, analisei os estatutos dos partidos selecionados. O exame das cortas orgânicas permite a verificação das estruturas formais do poder, entretanto, seu conteúdo pode demonstrar grande distanciamento da organização de fato. No entanto, seu uso ainda é um recurso importante, pois além de ser uma área de disputa interna, os estatutos fornecem o mapa organizativo, além de importantes informações sobre as agremiações.

De forma sintética, podemos sintetizar nosso argumento em três pontos: 1) o cenário partidário encontrado na América Latina não é tão caótico quanto à literatura especializada apregoa. Na região coexistem partidos de diferentes orientações que constroem organizações dos mais variados tipos, dos mais complexos aos mais simples; 2) o tipo originário exerce grande influência sobre a determinação do formato organizativo, os partidos externos ao parlamento, confirmando a hipótese de Duverger (1970 [1951]), tendem a construir organizações mais complexas que os tipos internos e; 3) o tipo de liderança original das agremiações também exerce grande pressão sobre o formato organizativo. Do mesmo modo que o exposto por Panebianco (2005), as legendas construídas ao redor de uma liderança carismática têm poucos incentivos para a construção de organizações mais complexas.



O texto será dividido em seis partes. A primeira realiza um breve debate com a teoria existente sobre as organizações partidárias. A segunda parte apresenta os principais argumentos acerca dos partidos da região. A terceira seção trata dos aspectos metodológicos do artigo. A quarta e a quinta analisam a organização e os padrões organizativos da região. Por fim, na última seção, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

### **Organização dos partidos políticos: apontamentos teóricos**

O ramo da ciência política que estuda os partidos políticos como organizações é um dos mais antigos da disciplina, tendo praticamente a inaugurado (Seiler, 2000). Ao longo de um pouco mais de um século, muito se produziu sobre o tema com destaque aos trabalhos pioneiros de Michels (2001 [1911]), Ostrogorski (2012 [1902]) e Duverger (1970 [1951]). Esse último publicou, até o momento, o mais influente estudo sobre as organizações partidárias ocidentais.

Apesar de alguns problemas, como a grande ênfase ao modelo francês (Von Beyme, 1985), a obra de Duverger (1970 [1951]) forneceu uma importante base para os estudos organizacionais, não apenas por causa de suas tipologias, mas por tratar os partidos políticos como organizações (Crotty, 1970; Gunther& Diamond, 2003; Ware, 2004)<sup>3</sup>.

Duverger (1970 [1951]) em seu trabalho “disseca” a organização dos partidos políticos europeus ocidentais e fornece um mapa organizativo, que serve de modelo para futuros trabalhos. Segundo o autor, as máquinas partidárias são compostas por uma série de instâncias ligadas entre si, formando um sistema hierárquico. Panebianco (2005) segue a mesma linha ao argumentar que o mapa organizativo dos partidos políticos é composto por várias zonas de incertezas, que constituem as instâncias com poder —ou capacidade— de influir na estabilidade da agremiação<sup>4</sup>.

---

3. Apesar de clássico, o trabalho de Duverger (1970 [1951]) não foi imune a críticas. As principais foram formuladas pouco tempo depois da publicação de sua obra na década de 1950 e se concentram basicamente em questões metodológicas, sendo cinco os principais pontos: 1) visão historicista-evolucionária: trata de considerar que desenvolvimentos comuns geram resultados semelhantes; 2) falácia mística: crença na naturalidade do fenômeno; 3) muitas exceções, as quais são tratadas *ad hoc*; 4) ignora fatores sociais, econômicos e culturais e; 5) classificações não se aplicam a todos, como o Partido Conservador britânico e os partidos estadunidenses (Wildavsky, 1959). Há que se lembrar que o trabalho do autor foi fortemente influenciado pelo modelo francês, com o Partido Socialista servindo de modelo para o partido de massas (Schlesinger&Schlesinger 2006; Von Beyme, 1985; Ware, 2004).

4. O domínio das regras formais consiste em uma das zonas de incerteza formuladas por Panebianco (2005). Para o autor, as zonas de incerteza consistem em elementos que tem a capacidade de alterar a dinâmica interna da organização partidária. Os estatutos entrariam neste grupo, pois se tratam do domínio sobre os limites formais da organização partidária, como o recrutamento de membros e candidatos, seleção de dirigentes e candidaturas, mecanismos de financiamento, entre outros.

Panebianco (2005) argumenta que os partidos políticos são antes de tudo, organizações<sup>5</sup>. Por isso, entende-se que as agremiações partidárias, entre outras coisas, possuem múltiplos escalões de poder, níveis distintos de divisão do trabalho interno, democracia interna —regras para seleção de dirigentes e candidatos—, mecanismos de financiamento diversos e canais de relacionamento com o exterior, isso é, com a sociedade e seus grupos.

Janda e King (1985) operacionalizaram as hipóteses de Duverger (1970 [1951]). Segundo os autores, a obra do cientista político francês é por vezes vaga e imprecisa, pois objetivava a construção de uma teoria geral de partidos políticos. Entretanto, ao testarem as proposições de Duverger (1970 [1951]), os autores confirmam suas hipóteses principais, sobretudo a forte conexão entre a ideologia e a organização.

Nos últimos tempos, questionou-se a importância da organização para os partidos políticos, pois estes se encontram cada vez mais dependentes do Estado para desenvolver as suas atividades (Katz & Mair, 1995). A dependência, segundo Katz e Mair (1995) encontra-se principalmente em termos estruturais e financeiros. No primeiro ponto, a organização interna se encontraria enfraquecida ou diminuída em relação às outras faces partidárias devido às estratégias partidárias —ou de seus grupos dirigentes— o que levanta questionamento sobre a sua própria existência. No segundo ponto, as agremiações partidárias encontram-se cada vez mais dependentes do financiamento estatal para sobreviver<sup>6</sup> (Mair, 2003). Isso decorre da instabilidade das contribuições financeiras por parte de seus filiados e pela necessidade crescente de recursos devido aos elevados —e crescentes— custos das campanhas eleitorais (Katz & Mair, 2009). Outro debate sobre a organização se refere a questão da informalidade da organização. Segundo Freidenberg e Levitsky (2007), na América Latina existe cada vez mais o predomínio de organizações informais —redes de patronagem, clientelismo, organizações extra-formais, entre outras— sobre as organizações formais.

Por fim, nas últimas décadas muito se escreveu sobre o declínio ou revitalização e adaptação dos partidos políticos. Os teóricos do declínio argumentam que as agremiações partidárias estão em vias de desaparecer e serem substituídas por outras organizações devido à perda de membros, crescente abstenção e volatilidade eleitoral, além do aparecimento

---

5. Reveles (2015) aponta alguns problemas do trabalho de Panebianco (2005). Segundo o autor, a obra do cientista político italiano apresenta forte eurocentrismo, ignora fatores que exercem grande influência sobre os partidos, tais como: diferenças entre os partidos de oposição e governo, influência do sistema eleitoral e do tipo de regime político, etc.

6. A teoria do cartel partidário fala da simbiose entre os partidos políticos e o Estado, sobretudo pela dependência do primeiro em relação ao segundo (Katz & Mair, 1995, 2009). Porém, outros autores (Blondel, 2009; Von Beyme, 1985) apontam que os Estados democráticos são dependentes dos partidos, pois estes o organizam, e por causa disso, fornecem meios para que as agremiações desenvolvam suas atividades.

de organizações concorrentes, etc. (Montero & Gunther, 2009). De outro lado, outros autores (Aldrich, 2011; Katz & Mair, 1995) argumentam que os partidos não estão em vias de desaparecer, pois não foram substituídos e continuam a desempenhar um importante papel nos regimes democráticos (Montero & Gunther, 2009). Para Katz & Mair (1995), os partidos não estão atravessando um declínio, mas uma revitalização. Segundo os autores, os partidos não são entidades unitárias, mas sim compostas por três faces —pública, base partidária e direção<sup>7</sup>— e o declínio seria apenas de uma das facetas do partido.

### **Organização partidária na América Latina: fragilidade ou consolidação?**

Usualmente os partidos políticos latino-americanos são compreendidos como um caso de subdesenvolvimento partidário ao apresentarem organizações frágeis, precárias —e até mesmo, inexistentes—, pouco institucionalizadas, de curta duração<sup>8</sup>, dominadas por grupos clientelistas, caudilhos e por redes de patronagem, entre outras coisas. Aliado a esse cenário, a região também apresenta grande descontinuidade de seus partidos e sistemas partidários, característica que restringe incentivos para construção de estruturas e organizações partidárias sólidas e duradouras (Levitsky, 2001).

A percepção negativa acerca das legendas da região é acompanhada pelo discurso que seus partidos políticos não possuem laços fortes e duradouros com a sociedade e quando os têm, são efêmeros, aumentando a dependência deles em relação ao Estado, sobretudo em termos financeiros (Van Biezen, 1998). Essa situação não é exclusiva dos partidos políticos latino-americanos, sendo compartilhada por grande parte das democracias ocidentais<sup>9</sup>.

Mesmo com todo este prognóstico negativo os partidos políticos latino-americanos não desapareceram e, em alguns casos, Costa Rica, Chile e Uruguai, se aproximaram de suas contrapartes européias. A região apresenta diversos problemas, no entanto, o cenário não é tão caótico quanto o descrito pela literatura especializada. Muito dessa percepção está relacionada a uma visão eurocêntrica de seus partidos, a qual fornece grande ênfase aos aspectos negativos (Carreras, 2012; Ruiz, 2007).

---

7. As três faces são: a) pública (*public office*): partido no governo e/ou parlamento; b) base partidária (*party on the ground*): base do partido (filiais, militantes, eleitorado) e; c) direção partidária (*central office*): direção do partido, diretórios e demais instâncias partidárias (Katz & Mair, 1995).

8. Os partidos políticos de curta duração ou *flash-parties* são fundados e desaparecem logo após uma eleição (Rose e Mackie, 1988). Em sua maioria, são projetos personalistas que não obtiveram sucesso eleitoral.

9. A dependência dos partidos políticos em relação ao Estado é um tema crescente na ciência política. Segundo Katz e Mair (1995), os partidos ao longo do tempo alteram o sentido de suas organizações ao passarem da sociedade para o organismo estatal, o qual passa a fornecer os principais recursos para sua existência (pessoal especializado e subsídios financeiros).

O *eurocentrismo* também levanta o debate sobre a aplicação dos conceitos tradicionais a realidade latino-americana. Sua aplicação não é restringida, mas deve ocorrer com devidos cuidados, pois os conceitos foram criados para explicar uma realidade —e principalmente, uma evolução— distinta, a qual não se repete em outras regiões, o que pode levar a distorções em sua aplicação e análise dos casos. Muitas das críticas aos partidos locais vêm de sua impossibilidade de alcançar o status de partido de massas<sup>10</sup>, porém, é fundamental relembrar que o desenvolvimento partidário da região ocorreu de modo diverso e, por isso, deve-se utilizar as tipologias com cautela, de modo a evitar problema de ordem normativa.

Dito isso, o cenário na América Latina não apresenta um nível de subdesenvolvimento tão extremo quanto o apresentado pela literatura especializada. Muitos dos partidos da região apresentam problemas, porém muitos também se assemelham às agremiações da Europa Ocidental. Toda essa situação abre espaço para um importante questionamento: os problemas apresentados pelos partidos latino-americanos são exclusivos à região ou muitos deles são compartilhados pelas organizações partidárias ao longo do planeta?

### **A organização dos partidos políticos latino-americanos: apontamentos metodológicos**

Para realizar a análise, recorri ao exame dos estatutos partidários. A questão da utilização das cartas orgânicas é um tanto quanto controversa para a bibliografia especializada, pois seu conteúdo pode não condizer com a realidade apresentada pelos partidos. De modo complementar, as críticas também atentam para o risco de um possível excesso de formalismo e, novamente, um distanciamento da realidade. Contudo, para Katz e Mair (1995), os estatutos preenchem múltiplas funções. Primeiro, atuam como uma importante fonte de informação. Os partidos políticos são organizações extremamente fechadas e fornecem poucos—ou nenhuma— informação sobre seu funcionamento e organização a elementos externos a eles. Essa situação foi observada por Duverger (1970 [1951]) na década de 1950 e pouco se alterou até hoje<sup>11</sup>. Segundo, o exame das cartas orgânicas também auxilia ao fornecer o mapa organizativo das organizações, isso é, quais

---

10. Os partidos de massas são tidos como o auge da experiência partidária, pois contam com fortes estruturas organizacionais, posicionamento ideológico bem delimitado, estreito contato com seus membros e com a sociedade, entre outras características (Duverger, 1970 [1951]).

11. Os problemas de acesso aos partidos políticos são recorrentes ao pesquisador. Duverger (1970 [1951]), em seu clássico trabalho sobre as máquinas partidárias de seu tempo —primeira metade do século XX—, atentava sobre as dificuldades de acesso ao interior dos partidos, que se encontram restritas a somente aos seus círculos internos. Mais de sessenta anos depois, a situação pouco se alterou.

são suas estruturas de poder e como as atividades, conflitos, distribuição de recursos, processo decisório interno, entre outros, são organizados. Terceiro, sua análise possibilita a comparação entre a organização formal e a real —e até mesmo a informal, quando identificada—. Por último, o controle sobre as regras formais são, como bem salientado por Panebianco (2005), um importante recurso de poder interno, pois quem as controla, pode alterá-las para satisfazer seus objetivos.

Neste trabalho o foco neste trabalho se encontra em questões mais gerais, como qual o desenho organizativo formal adotado pelos partidos políticos latino-americanos e como estas questões são influenciadas pela origem, tipo de liderança e presença de grupos externos em sua formação, em trabalhos futuros, pretendo aprofundar o estudo das organizações partidárias latino-americanas. Somente o mapeamento das instâncias não é suficiente para comparar o desenho organizativo, pois simplificaria em demasia as características organizacionais. Para resolver a esta questão, adicionei dois outros critérios organizativos: 1) abertura das instâncias decisórias a participação dos filiados, isso é, quem participa das instâncias deliberativas e como é o processo de escolha das lideranças<sup>12</sup> e; 2) quais os canais de financiamento dispostos nos estatutos<sup>13</sup>. Outras questões importantes como centralização e descentralização, papel dos membros, integração entre as instâncias, perfis das lideranças, entre outros, serão abordados em um trabalho futuro.

Para analisar os estatutos recorri a identificação da presença ou ausência das seguintes instâncias nos estatutos partidários: instâncias deliberativas, executivas, diretivas; núcleos de base, instâncias de consulta. Em relação aos dois últimos itens, é preciso fazer algumas observações. Primeiro, em relação aos núcleos de base, optei por considerar apenas as instâncias descritas como tal, isso é, as identificadas como responsáveis pela atuação junto à sociedade, com base territorial ou não, por causa disso, secretarias não foram consideradas. Em relação às instâncias de consulta, algumas agremiações não dispõem de nenhum, enquanto outras dispõem de dois ou mais mecanismos de consulta a seus membros e à sociedade em geral.

---

12. Os critérios adotados para medir a participação dos membros foram os seguintes: 1) participação nas instâncias deliberativas: a participação era aberta a todos os membros ou somente a delegados e/ou dirigentes e; 2) processo eleitoral interno: quem votava nas eleições? Todos os filiados, delegados ou dirigentes?

13. O financiamento dos partidos políticos é um tema que tem ganhado cada vez mais espaço na ciência política. Os partidos políticos possuem uma multiplicidade de fontes de receitas, com destaque para o financiamento por parte de seus membros, do Estado e de fontes privadas (individuais ou empresariais). Nos últimos, o debate tem tratado da dependência das agremiações em relação às duas últimas formas de financiamento, com o financiamento de seus filiados, decaindo em níveis de fluxo e de estabilidade.

Para viabilizar —e visualizar— a comparação entre os estatutos, construí uma escala de pertencimento dos partidos no quesito organizacional. A construção da escala se baseou exclusivamente nos conteúdos estatutários e vai de 0 a 1. Sendo 0, total ausência de organização e 1, a presença de todos os elementos elencados acima. Quanto mais próximo de 1, maior será o número de instâncias selecionadas (deliberativa, diretiva, executiva, núcleos de base, mecanismos de consulta), mais canais de financiamento dispostos nas cartas orgânicas e maior será a abertura aos membros nos processos decisórios internos.

### **A organização dos partidos políticos latino-americanos**

O primeiro desafio encontrado neste estudo foi como selecionar os partidos políticos a serem comparados? A América Latina é uma região rica na quantidade de agremiações partidárias relevantes e ainda mais no número de partidos existentes. A seleção dos casos buscou equilibrar a diversidade encontrada em toda a região e, ao mesmo tempo, procurou não privilegiar alguns países em detrimento de outros. Por causa disso optou-se por escolher somente partidos relevantes nos parlamentos nacionais até 2016, ano em que análise estatutária foi realizada<sup>14</sup>.

Um segundo problema encontrado tratou da comparação entre os partidos políticos. Quando recorremos a um estudo de natureza comparativa, existe a necessidade de equilibrar a quantidade de casos com o número de variáveis selecionadas (Lijphart, 1971). Por essa razão, um exame descritivo foi inviabilizado e o trabalho focou em aspectos mais gerais e formais das organizações partidárias.

Devido à grande quantidade de legendas presentes nos Congressos Nacionais e ao elevado número de países escolhidos, optamos por selecionar pelo menos dois partidos de cada país. Alguns países, como a Argentina, o Brasil, o Chile, a Colômbia, o México e o Uruguai tiveram um caso a mais selecionado. Isso se deu por causa da alta fragmentação de seus sistemas —Argentina e Brasil— ou devido ao equilíbrio de forças de seus sistemas partidários —demais casos—.

---

14. A própria questão da relevância é afetada pelo acesso aos dados. Alguns partidos, como a UDI chilena, não disponibilizam seus estatutos em seus sites e estes também não se encontram disponíveis nos sites dos Tribunais eleitorais.

### Quadro 1. Partidos políticos selecionados

Partido	País	Fundação	Estatuto <sup>15</sup>	Ideologia	Origem	Liderança Carismática	Entidade Patrocinadora
PJ	Argentina	1946	2013	Centro <sup>16</sup>	Interna	Histórica	Inexistente
PRO	Argentina	2010	Sem data	Direita	Interna	Presente	Inexistente
UCR	Argentina	1891	2011	Centro	Externa	Inexistente	Inexistente
UN	Bolívia	2003	Sem data	Centro-esquerda	Interna	Presente	Empresariado
MAS-IPSP	Bolívia	1987	2012	Esquerda	Externa	Presente	Movimentos sociais
MDB <sup>17</sup>	Brasil	1980	2012	Centro	Interna	Inexistente	Inexistente
PSDB	Brasil	1988	2015	Centro-direita	Interna	Inexistente	Inexistente
PT	Brasil	1980	2012	Centro-esquerda	Externa	Inexistente <sup>18</sup>	Movimentos sociais
PDC	Chile	1957	2005	Centro	Interna	Inexistente	Inexistente <sup>19</sup>
PSCH	Chile	1933	2015	Esquerda	Interna	Inexistente	Inexistente
RN	Chile	1987	2006	Centro-direta	Interna	Inexistente	Inexistente
PC/COL	Colômbia	1849	2012	Direita	Interna	Inexistente	Inexistente
PL/COL	Colômbia	1848	2012	Centro	Interna	Inexistente	Inexistente
PLU <sup>20</sup>	Colômbia	2005	2012	Direita	Interna	Presente	Inexistente
PAC	Costa Rica	2000	2013	Centro-esquerda	Interna	Inexistente	Inexistente
PLN	Costa Rica	1951	2013	Centro-esquerda	Interna	Histórica	Inexistente
ARENA	El Salvador	1981	2014	Direita	Externa	Inexistente	Empresariado
FMLN	El Salvador	1980	2006	Esquerda	Externa	Inexistente	Guerrilhas
AP	Equador	2006	2011	Esquerda	Externa	Presente	Movimentos Sociais
CREO	Equador	2012	2014	Direita	Externa	Presente	Empresariado

15. O PRO, a UN e, o PNH não informaram a data de publicação de suas atuais cartas orgânicas.

16. O debate sobre a classificação ideológica do PJ é amplo e controverso. A agremiação, em seu interior, possui setores identificados com a esquerda, direito e o centro, os quais disputam a liderança da agremiação, o que aumenta a confusão em torno da ideologia da agremiação. De modo a classificar a agremiação, adotei a classificação de Alcántara (2013) que localiza o partido ao centro, porém, com predomínio ora de grupos mais à esquerda, ora mais à direita.

17. Em 2018, o PMDB alterou seu nome para MDB.

18. Apesar da forte liderança sobre o partido, Lula não pode ser considerado como uma liderança carismática, no sentido de Panebianco (2005), do PT, pois o partido não foi formado ao seu redor.

19. O partido tem fortes ligações com a Igreja Católica.

20. Partido de La U.

**Quadro 1.** Partidos políticos seleccionados (continuación)

Partido	País	Fundação	Estatuto	Ideologia	Origem	Liderança Carismática	Entidade Patrocinadora
PP <sup>21</sup>	Guatemala	2001	2006	Centro-direita	Interna	Inexistente	Inexistente
UNE	Guatemala	2002	2006	Centro-esquerda	Interna	Presente	Inexistente
PLH	Honduras	1891	2010	Centro-direita	Interna	Histórica	Inexistente
PNH	Honduras	1902	Sem data	Direita	Interna	Inexistente	Inexistente
PAN	México	1939	2013	Centro-direita	Externa	Histórica	Inexistente
PRD/MEX	México	1989	2013	Centro-esquerda	Interna	Inexistente	Movimentos sociais
PRI	México	1929	2014	Centro	Interna	Inexistente	Inexistente
FSLN	Nicarágua	1961	2002	Esquerda	Interna	Inexistente	Guerrilhas
PLI	Nicarágua	1944	2013	Centro-direita	Interna	Inexistente	Inexistente
CAMBIO	Panamá	1998	2012	Centro-direita	Interna	Presente	Inexistente
PRD/PAN	Panamá	1979	2013	Centro-esquerda	Interna	Presente	Forças armadas
ANR	Paraguai	1887	2011	Direita	Interna	Inexistente	Inexistente
PLRA	Paraguai	1978	2015	Centro	Interna	Inexistente	Inexistente
FP	Peru	2010	2011	Direita	Interna	Presente	Inexistente
PNP	Peru	2005	2010	Esquerda	Interna	Presente	Inexistente
PRD/DOM	República Dominicana	1939	2004	Centro	Externa	Inexistente	Inexistente
PRSC	República Dominicana	1963	2014	Centro-direita	Interna	Histórica	Inexistente
FA	Uruguai	1971	2011	Esquerda	Interna	Inexistente	Inexistente
PC/URU	Uruguai	1836	2011	Centro-direita	Interna	Histórica	Inexistente
PN/URU	Uruguai	1836	2012	Centro	Interna	Inexistente	Inexistente
MPJ <sup>22</sup>	Venezuela	2000	2012	Direita	Externa	Presente	Movimentos sociais
PSUV	Venezuela	2007	2010	Esquerda	Interna	Histórica	Inexistente

Fonte: elaboração do autor com base em Mayer (2017).

21. Extinto em 2017.

22. Movimiento Primero Justicia.



Classificar os partidos políticos na escala direita-esquerda consiste em uma árdua tarefa para os pesquisadores, pois apesar da grande quantidade de material bibliográfico disponível, não existe na bibliografia sobre a região um consenso amplo sobre o posicionamento ideológico de seus partidos, com várias classificações concorrendo entre si. Algumas (Alcántara, 2013), optam por classificar os partidos de acordo com o auto-posicionamento de seus parlamentares e dirigentes, outras buscam classificar por meio do conteúdo de seus programas e manifestos partidários (Budge et al., 2001). Neste caso, optei por classificar os partidos políticos de acordo com a bibliografia especializada<sup>23</sup>, pois apesar de suas limitações —e da não existência de consenso entre os autores— esta opção permitiu operacionalizar a classificação e compreender como os especialistas rotulam as agremiações partidárias de seus países.

A seleção dos casos mostra um relativo equilíbrio entre os espectros ideológicos, com uma quantidade um pouco superior de partidos mais à direita —dezoito partidos de direita e centro-esquerda contra quinze de esquerda e centro-esquerda—. Um dado que chama a atenção é a expansão da esquerda na região. Durante os períodos democráticos, a esquerda, na maioria das vezes e dos países, foi uma força secundária na região, com poucas legendas fortes eleitoralmente. O cenário desde a redemocratização se alterou drasticamente, sobretudo, após as crises econômicas, políticas e sociais da década de 1990, as quais abriram espaço para o crescimento e consolidação da esquerda na América Latina.

O modo como os partidos se originam e sua influência sobre os desenhos institucionais dos partidos políticos é um dos principais temas nos estudos organizacionais partidários. A realidade latino-americana, no entanto, apresenta um cenário distinto do descrito pela literatura especializada, pois foi marcado por inúmeras rupturas na ordem democrática, as quais afetaram o desenvolvimento dos partidos e dos sistemas partidários da região, pois em muitos casos a descontinuidade foi acompanhada pelo fim das organizações partidárias e quando do retorno à ordem democrática, novos atores e partidos foram organizados de modo a substituir as antigas legendas (Alcántara, 2013).

Por meio de uma abordagem institucional, Duverger (1970 [1951]) argumenta que a origem partidária se encontra ligada com o relacionamento que as agremiações possuem com os parlamentos nacionais. De modo resumido, o autor elenca dois tipos de origem partidária: a) partidos de origem interna: tratam de agrupamentos parlamentares unidos por interesses comuns e; b) partidos de origem externa: construção do partido ocorre por grupos que se encontram fora da arena parlamentar. O modelo proposto por Duverger (1970 [1951]) é importante para compreender a gênese partidária, porém, é demasiado

---

23. As seguintes obras foram consultadas para classificação ideológica: Alcántara e Freidenberg (2001, 2003a, 2003b); Alcántara (2013); Enríquez (2017); Colomer e Escatel (2005).

simplista, pois considera apenas a presença ou ausência dos partidos nos parlamentos. Como forma de entender melhor a origem, identificamos os grupos formadores —no caso dos partidos externos— e o forma de união nos partidos internos.

**Quadro 2.** Origem dos partidos políticos

<b>Tipo de origem</b>	<b>Forma originária</b>	<b>Partidos Políticos</b>
Interna	Fusão	PJ; PRO; PDC; PSCH; PNH; FA; PSUV
	Facção/cisão	UN; PSDB; PLU; PAC; PLI; CAMBIO; PLRA; PNP
	Estado	MDB; RN; PC/COL; PL/COL; PLN; PP; UNE; PLH; PRI; FSLN; PRD/PAN; ANR; PLRA; FP; PC/URU; PN/URU
Externa	Empresários	ARENA, CREO, MPJ
	Movimentos sociais	PT, MAS-IPSP, AP, FMLN, PRD/MEX
	Outros	UCR, PAN, PRD/DOM

Fonte: elaboração do autor com base em Mayer (2017).

A formação de partidos internos envolve a formação dos próprios sistemas democráticos —ou autoritários ou hegemônicos, quando o sistema busca fornecer um verniz democrático ao adotar um partido oficial— e o realinhamento das elites políticas. No primeiro caso, alguns partidos são construídos durante —ou logo após— o processo de independência de seus países —o Partido Colorado e o Partido Nacional do Uruguai, por exemplo—, outros se formaram durante as primeiras experiências democráticas (ANR, PC/COL, PL/COL e, PLH), outros também se originam com o retorno à democracia (FSLN e, PRD/PAN), também existem casos de formação por meio da ação de grupos dirigentes presentes no último período ditatorial, seja de oposição consentida (MDB), seja de governo (RN) e, por fim, como partido oficial do governo (PRI). Nos demais casos de formação interna (UN, PSDB, PLU, PAC, PLI, CAMBIO, PLRA<sup>24</sup> e, PNP) ocorreram por

24. O PLRA é o “herdeiro” do antigo Partido Liberal paraguaio (fundado no século XIX). Sua origem remonta a duas cisões ocorridas durante o período ditatorial. A primeira, em 1966, vem da contestação de grupos liberais sobre a participação nas eleições promovidas pela ditadura e, resulta no surgimento do PLR (Partido Liberal Radical). A segunda cisão, em 1978, também vem do descontamento de alas da legenda (neste caso, dos grupos mais jovens), com a postura do PLR frente ao governo autoritário, postura a qual, os dissidentes consideravam brandas e de apoio ao regime. Da segunda cisão, surge o PLRA, que inicialmente se constitui na ilegalidade (sendo reconhecimento ainda em 1978) e, somente é legalizado em 1989, com o fim do governo de Stroessner.

meio de fusões e cisões de partidos políticos no interior dos parlamentos, seja por meio de divergência, seja através de estratégias das elites políticas.

A formação de partidos externos ocorre em menor escala em comparação aos partidos internos. Essa situação não é exclusividade da América Latina, mas uma tônica da gênese partidária. A região apresenta relativa diversidade sobre os grupos patrocinadores, como movimentos sociais e sindicais (PT), movimentos étnicos e sociais (MAS-IPSP), movimentos sociais (AP, PRD/MEX), movimentos estudantis (PAN e UCR), guerrilhas (FMLN) e grupos exilados (PRD/DOM). No entanto, a região apresenta uma novidade em relação à teoria, que é a presença de partidos externos construídos por grupos empresariais (ARENA, CREO e MPJ). A opção destes atores por fundar um partido para além das fronteiras dos parlamentos nacionais pode indicar um certo desgaste das elites políticas locais frente a alguns setores econômicos, que não se sentem representadas pelas atuais elites políticas e visam influenciar o processo diretamente. Bem como, pode indicar uma espécie de mimetismo por parte de seus fundadores, isso é, se inspiram no sucesso de outras formações partidárias.

**Quadro 3.** Entidades patrocinadoras e tipos de liderança

		<b>Partidos Políticos</b>
Entidade patrocinadora	Empresários	ARENA
	Forças armadas	PRD/PAN
	Guerrilhas	FMLN, FSLN
	Movimentos sociais	MAS-IPSP, PT, AP, PRD/MEX
Liderança carismática	Atual	PRO, UN, MAS-IPSP, PLU, AP, CREO, UNE, CAMBIO, PRD/PAN, FP, PNP, MPJ
	Histórica	PJ, PLN, PLH, PAN, PRSC, PC/URU, PSUV

Fonte: elaboração do autor com base em Mayer (2017).

Relacionada a questão genética, os partidos políticos podem ser construídos ao redor de grupos da sociedade civil (sindicatos, por exemplo) ou também como projetos personalistas, isso é, podem se formar ao redor de uma liderança do tipo carismático (Panebianco, 2005). No primeiro caso, Duverger (1970 [1951]) identifica a construção por “entidades patrocinadoras” como a mais próxima das agremiações de esquerda, devido a ação dos sindicatos e demais organizações operárias. O segundo caso, trabalhado por Panebianco (2005), trata de partidos construídos como projetos de lideranças, as quais não possuem incentivos para a construção de legendas fortes ou institucionalizadas.

Dentre os partidos selecionados, poucos foram construídos por meio da ação patrocinada por agentes da sociedade civil. A ARENA demonstra ser um caso particular, pois sua fundação ocorreu por meio da ação de grupos empresariais, contrariando os prognósticos de predomínio das esquerdas na formação de partidos políticos por meio de entidades patrocinadoras. O CREO e o UN também contaram com apoio empresarial, porém, sua formação ocorreu mais como um projeto pessoal de seus líderes do que como uma ação patronal<sup>25</sup>. O PRD panamenho se formou por meio da ação dos militares durante o processo de redemocratização na década de 1980. A FMLN e a FSLN foram fundadas por membros das guerrilhas contrárias aos regimes autoritários de seus países —El Salvador e Nicarágua— e quando da irrupção do sistema democrático se transformaram em partidos políticos, com o partido nicaraguense sendo o propulsor da redemocratização após a revolução sandinista (Marti i Puig, 2009, 2013). O MAS-IPSP, a AP, o PRD/MEX e o PT constituem nos casos mais próximos da teoria. O primeiro foi formado através da ação do movimento cocaleiro boliviano, de grupos indígenas e de setores da classe média (Gutiérrez & Lorini, 2007; Reis, 2013). A AP por meio de movimentos sociais que reivindicam a auditoria da dívida pública equatoriana (Pachano, 2005, 2010). O PRD/MEX se originou da união de partidos de esquerda e de diversos movimentos sociais —urbanos, camponeses, entre outros— (Jiménez, Vivero & Báez, 2003). Por fim, o PT se originou de movimentos sociais, setores ligados à Igreja Católica —comunidades eclesiais de base—, sindicatos, intelectuais, entre outros grupos (Ribeiro, 2008).

A construção de partidos ao redor de lideranças personalistas é uma constante na literatura especializada sobre a região, muitos autores argumentam que a América Latina é dominada por grupos clientelistas e por lideranças caudilhas, fato que diminui os incentivos para a formação de partidos políticos fortes (Roberts & Wibbels, 1999). Contudo, a existência de partidos personalistas e/ou dominados por lideranças não é exclusividade da região, com partidos desta natureza na Europa Ocidental e demais regiões do planeta<sup>26</sup>.

---

25. Usualmente, os grupos empresariais apoiam partidos —tanto de direita, quanto de esquerda, porém, sua presença é mais sentida no primeiro grupo— e influenciam as políticas de modo indireto através do lobby, financiamento de campanhas, etc. Nos últimos anos —e décadas—, empresários e grupos empresariais têm optado por outra estratégia, ao invés, de influenciar a política de modo indireto, têm buscado uma ação direta ao não buscar a intermediação dos partidos tradicionais e atuarem, eles mesmos como atores políticos partidários.

26. Janda e King (1985), em seu trabalho sobre a obra de Duverger (1970 [1951]), atentam para o fato que partidos dominados por algum tipo de liderança não são raros e, entre 1957 e 1962, corresponderam a aproximadamente quarenta por cento no mundo.

A maioria dos casos da região<sup>27</sup> é concentrada nos países andinos<sup>28</sup>, que experimentaram uma forte crise econômica, política e social no final do século passado e começo do atual. A forte crise acabou por abrir uma espécie de “janela de oportunidades” para novos atores políticos por causa do “derretimento” dos antigos sistemas partidários (Mainwaring, Bejarano & Pizarro, 2006). Uma observação é de fundamental importância: é preciso distinguir entre partidos que se encontram organizados sob os interesses de sua principal liderança daqueles que já ultrapassaram esta fase e atualmente se encontram consolidados enquanto partidos<sup>29</sup>.

### **Padrões de organização partidária na América Latina**

Cada partido político possui uma organização única, fruto do processo de escolhas de seus membros ao longo de sua trajetória. Mesmo com suas características próprias, as organizações partidárias assemelham-se, isso se deve a tendência dos partidos de imitarem –ou mimetizarem– uns aos outros, absorvendo estratégias e iniciativas que julgam as mais aptas para atingir seus objetivos. As legislações partidárias também influenciam na definição do desenho organizativo, entretanto, as leis apenas determinam a base sob os quais partidos constroem suas organizações (Mayer, 2017).

Para classificar os partidos políticos recorri a criação de scores partidários. Essa medida foi criada com base nos estatutos partidários e obedeceu aos seguintes critérios: a) scores máximos e elevados –entre 1 e 0.9–: possuem todas as instâncias –deliberativa, diretiva, executiva, de base, apoio e consulta–; ampla participação dos filiados nas instâncias superiores e na escolha dos candidatos e dirigentes e; definição da obrigatoriedade –inclusive, determinando valores– de contribuição financeira por parte dos membros; b) score alto –entre 0.8 e 0.6–: possuem todas as instâncias diretivas, porém, possuem ausência de, pelo menos uma, instância de base, apoio e consulta; ampla participação, sobretudo na questão

---

27. Dentre os casos selecionados, dezenove foram formados ao redor de algum tipo de liderança. Destes, doze ainda se encontram sobre o domínio ou sob forte influência de seu fundador e, quatro (PRO, UNE, CAMBIO e, PRD/PAN) não se encontram nos países andinos.

28. Logo após a redemocratização na década de 1980 os sistemas partidários dos países andinos atravessaram um grande colapso. Este foi motivado por uma forte crise político, social e econômica como nos casos da Bolívia, Equador e Venezuela (IlleraCorreal, 2009; Pachano, 2010; Torrico, 2014) ou por projetos autoritários decorrentes da crise, como no Peru. Em sua totalidade, estes países viram seus sistemas partidários desaparecerem e serem substituídos por novos atores políticos resultantes do período de alta instabilidade.

29. LaPalombara e Weiner (1966) debatem essa questão ao tratarem da diferenciação entre partidos políticos e proto partidos. Para os autores, um partido somente é constituído a partir do momento que sobrevive as suas lideranças, isso é, a organização se torna duradoura e adquire valor em si.

da seleção dos candidatos e; estabelecem a contribuição obrigatória de seus filiados, mas são vagos em relação a valores; c) score intermediário (0.5): possuem todas as instâncias diretivas, mas possuem ausência de instâncias de base e de consulta ou apenas ausência de instâncias de consulta; participação restrita as eleições internas e; somente menções as contribuições dos filiados e; d) scores pequenos (entre 0.4 e 0.2): ausência de instância diretiva ou executiva, contudo, varia nas na presença ou ausência de instâncias de base, apoio ou consulta; participação, em sua maioria, restrita as questões eleitorais internas e; questão da contribuição dos membros varia da obrigatoriedade a meras menções.

O rico e extenso mosaico partidário da região pode ser separado em alguns grupos de acordo com a localização das agremiações nas escalas de pertencimento construídas. O primeiro grupo trata de agremiações com máximo grau de pertencimento (de 0.9 a 1). O segundo aborda partidos com índices elevados (0.8 a 0.6). Em comparação ao primeiro grupo, esse possui com um número maior de componentes –15 a 7– e uma maior diversidade quanto as características de seus componentes. O terceiro de partidos “intermediários”, ou seja, partidos que apresentam scores igual a 0.5. Por fim, o quarto grupo apresenta partidos com escalas iguais ou inferiores a 0.4<sup>30</sup>.

**Quadro 4.** Scores partidários

	<b>Scores</b>	<b>Partidos</b>
Scores máximos e elevados	1	PT <sup>31</sup>
	0.9	UCR; PC/COL; PL/COL; PLH; PRD/PAN; PRD/DOM
Scores altos	0.8	PJ; PSDB; PSCH; PNH; CAMBIO; ANR
	0.7	PLN; FMLN; AP; PRD/MEX; PRSC; MPJ
	0.6	MDB; RN; FSLN
Scores intermediários	0.5	PRO; MAS-IPSP; PDC; PLI; PAN; PLRA
Scores pequenos	0.4	UN; PNP; FA; PC/URU; PN/URU
	0.3	PAC; ARENA; CREO; PP; UNE; FP
	0.2	PLU; PRI; PSUV

Fonte: elaboração do autor com base em Mayer (2017).

30. Um quinto grupo seria possível com partidos dotados de scores 0 ou 0.1. Entretanto, neste estudo, nenhum partido se encontra em um destes dois grupos.

31. O score máximo do PT decorre do amplo espaço que o partido fornece a seus membros no processo decisório interno, com múltiplos canais de consulta e participação. É importante salientar, que uma maior abertura formal pode não traduzi-se em uma maior participação real.

Dentre os componentes do primeiro grupo, nenhum se encontra nos países que atravessaram por colapso no final da década de 1990 e começo da década de 2000. Contudo, esse tipo também tem agremiações presentes em sistemas políticos em estabilização, como o brasileiro<sup>32</sup> e outros instáveis como hondurenho, o panamenho e o dominicano. A existência de partidos políticos com alto grau de divisão interna em países politicamente instáveis é um indicativo que partidos complexos não necessariamente precisam de sistemas políticos estáveis para existir. Honduras, por exemplo, desde a sua redemocratização em 1981, conta com partidos tradicionais longevos –ambos possuem mais de cem anos—<sup>33</sup>, porém, na última década o país tem atravessado fortes crises políticas, com denúncias de corrupção e fraudes eleitorais, entretanto, seus dois principais partidos apresentam altos scores organizativos.

Sobre a ideologia, essa se encontra bem distribuída ao longo do espectro partidário analisado, sem apresentar um amplo domínio de um posicionamento sobre o outro. O não predomínio de um grupo ideológico sobre o outro apresenta uma novidade em termos teóricos, pois a literatura sobre o tema argumenta que os partidos políticos mais à esquerda tendem a construir organizações mais robustas em comparação as mais à direita. A partir da análise, podemos deduzir que houve uma mudança de orientação por parte dos partidos mais à direita devido a adaptação destes a um ambiente que exige maior especialização de suas estruturas internas e organização<sup>34</sup>.

A origem demonstra uma divisão clara entre partidos internos e externos. Os partidos de formação interna apresentam, em sua totalidade, origens ligadas as máquinas governamentais. Em reação aos tipos externos, somente o PT possui vínculos com movimentos sindicais, o novo sindicalismo, como tradicionalmente tratado pela bibliografia especializada. Os demais possuem vínculos com agremiações estudantis (UCR) e exilados (PRD/DOM).

---

32. O sistema político brasileiro desde 2013 tem enfrentado uma grave crise política, com o crescimento da insatisfação da população perante os partidos, o legislativo e a presidência da República.

33. O caso hondurenho é sintomático, para parte da literatura especializada, o país é um dos mais estáveis da América Central e sua transição democrática não enfrentou grandes conflitos e tensões, devido a cooperação entre os militares e os dois principais partidos, além da inexistência de guerrilhas. Nesse sentido, a estabilidade do sistema vem da capacidade dos dois principais partidos –PLH e PNH– de estruturarem a competição partidária. No entanto, os recorrentes casos de instabilidade política e as denúncias de corrupção e fraudes eleitorais colocam a dita estabilidade em xeque.

34. Os partidos políticos não são organizações rígidas que pouco se adaptam as mudanças. Apesar de demorarem para se adaptar, as agremiações tendem a copiar o sucesso uma das outras, com adoção de ações e estratégias eleitorais –e organizativas– semelhantes.

O personalismo conta com pouca presença neste grupo, com somente o PRD panamenho possuindo uma liderança deste tipo (Omar Torrijos Herrera), a legenda também apresenta grandes vínculos com as forças armadas, sendo identificado como o herdeiro político do período militar. Outros dois partidos (PLH e PRD/DOM) também foram formados pela ação de uma liderança carismática, entretanto, ambas são lideranças históricas e os dois partidos estruturam e desenvolveram suas organizações sem a presença destes dirigentes ao longo do tempo.

O segundo grupo concentra um grande contingente de partidos políticos examinados (15 de 42). Do mesmo modo que o primeiro grupo, as agremiações formadas ao redor de um líder carismático são poucas, mais especificamente, somente a AP e o MPJ apresentam esta característica. A Alianza País foi formada ao redor de Rafael Corrêa em meio ao debate sobre a dívida pública equatoriana e Movimiento Primero Justicia (Henrique Capriles). Sendo que ambos são os únicos casos de partidos oriundos do reordenamento do sistema partidário andino com scores acima de 0.5. Somente 5 dos 15 se originaram de forma externa ao parlamento. Desses cinco, dois (FMLN e FSLN) possuem laços genéticos com guerrilhas contrárias as ditaduras de seus países, dois (AP e MPJ) emergiram durante o período de forte crise política atravessada por seus países<sup>35</sup> e, o PRD mexicano foi patrocinado por grupos de esquerda e movimentos sociais. Sobre os demais, não existe o predomínio de um sentido da origem interna –cisão, fusão, governo ou oposição–, com os integrantes distribuídos de forma mais ou menos homogênea entre eles, com exceção dos grupos oposicionistas que possui somente um partido (PRSC). A ideologia apresenta um relativo equilíbrio, com sete partidos mais a centro-direita e a direita e seis a centro-esquerda e à esquerda. Novamente, apresentando uma tendência de aproximação entre partidos de direita e de esquerda quanto as suas estratégias organizacionais.

O grupo intermediário não apresenta um claro padrão das características de seus membros, muito por causa do seu número reduzido –somente seis–. O tipo apresenta somente dois partidos externos MAS-IPSP e o PAN. O primeiro formado por movimentos sociais e o segundo, construído ao redor de Manuel Gómez Morín e quatro tipos internos. Dois construídos por fusão (PRO e PDC) e outros dois por cisão (PLI e PLRA). O MAS-IPSP, junto com o PRO são os dois partidos personalistas do grupo, com o partido boliviano constituído ao redor de Evo Morales e, o argentino, em torno de Mauricio Macri, então prefeito de Buenos Aires (Vommaro&Morresi, 2014).

---

35. O caso venezuelano é o maior exemplo de desinstitucionalização da região. O país até a década de 1990 contava com um dos sistemas partidários mais institucionalizados da região, em que pese a exclusão de partidos à esquerda, comparado aos sistemas europeus (Sagarzazu, 2011). Contudo, a forte crise político, econômica e social levou a desestruturação deste sistema, com as antigas forças desaparecendo ou perdendo a sua relevância em um curto espaço de tempo (Sagarzazu, 2011).



Por fim, o último tipo também conta com um alto número de componentes (14 de 42). Assim como os demais tipos, a ideologia no quarto grupo é distribuída de forma semelhante entre os espectros ideológicos, sem o predomínio de um espectro ideológico. Somente dois partidos de origem externa se encontram presentes: CREO e ARENA. O primeiro foi construído por meio da ação de movimentos sociais e étnicos e os dois outros, por meio do empresariado. Chama a atenção o alto número de partidos formados ao redor de lideranças carismáticas (6 ao todo), os quais podem ser distinguidos em 2 grupos: a) ação estratégica de lideranças políticas em busca de mais espaço ou de maior protagonismo no processo eleitoral, como o Partido de La U colombiano, constituído por meio da ação do ex-presidente Álvaro Uribe; b) construídos ao redor de lideranças que emergiram do período de crise econômico-político-social no final do século XX e começo do século XXI: trata dos partidos andinos analisados, que, sem exceção, foram construídos como resultado da crise política que assolou a região no final do século XX e começo do XXI. O caso dos Andes é sintomático, em momentos de crises abrem-se oportunidades para a criação de novos partidos que canalizem as novas demandas sociais ou que representem os conflitos existentes durante a crise.

### **Considerações Finais**

A partir do exposto ao longo do artigo podemos identificar alguns padrões e tendências gerais nos partidos latino-americanos. O primeiro é o forte impacto que a gênese partidária tem sob a organização. Confirmando a tese de Duverger (1970 [1951]), os partidos de origem externa tendem a construir organizações com maior divisão do trabalho interno do que os de origem interna. Dentre os partidos externos, somente 3 (MAS-IPSP, ARENA e CREO) possuem scores inferiores a 0.5 e dois deles (MAS-IPSP e CREO) se encontram formados ao redor de lideranças personalistas. Destes, somente o MAS-IPSP se encontra na esquerda e relacionado com movimentos sociais, enquanto os outros dois se encontram na direita e próximos a grupos empresariais. Os demais, independentemente da conjuntura em que estão inseridos, apresentam altos scores, principalmente aqueles que contam com entidades patrocinadoras. De outro lado, a maior novidade foi a presença de partidos internos com índices altos —como os dois partidos colombianos, por exemplo—. Estes partidos, localizados em todas as posições do espectro ideológico examinado, não sendo exclusivo de partidos mais à esquerda, podemos deduzir a partir dessa informação que as legendas latino-americanas também mimetizam as organizações uns dos outros, como também, que partidos mais à direita também se originam de modo externo.

Outro fator que teve grande impacto sobre a questão organizacional foi a presença de liderança do tipo carismático, no entanto, o sentido desta se deu de modo inverso ao do tipo originário. Conforme a hipótese de Panebianco (2005), os partidos construídos ao redor de uma liderança personalista tendem a possuir poucos incentivos para a construção de organizações mais complexas. Nos casos estudados, quase a totalidade —a AP, PRD panamenho e o MPJ são as exceções— se encontram entre os scores mais baixos. De forma relacionada, boa parte dos casos encontram-se nos países andinos, que devido ao colapso de seus sistemas nas últimas décadas<sup>36</sup>, abriram novas estruturas de oportunidades a novos partidos, que se formaram ao redor de lideranças que emergiram durante o processo de derretimento dos antigos sistemas partidários.

Por último a ideologia de um modo geral não apresenta grande impacto na definição de uma organização com maior ou menor divisão do trabalho interno, com legendas de todos os espectros distribuídas ao longo do espectro ideológico. Entretanto, quando analisamos a questão por país, nota-se que os partidos mais à esquerda tendem a organizações mais complexas.

A utilização dos estatutos consistiu em uma importante fonte de informação. O uso das cartas orgânicas permite o conhecimento do desenho organizativo partidário, a disposição do poder interna e possibilita a comparação entre diferentes partidos políticos. No entanto, seu uso sempre levanta o questionamento de que em que medida o formal se aproxima do real. Neste caso, o uso dos estatutos pode permitir a comparação entre ambos e a verificação da congruência ou incongruência entre o conteúdo dos estatutos e à realidade partidária.

De modo resumido, os partidos latino-americanos apresentam um rico cenário partidário, em que ocorre a convivência de partido políticos possuidores de diferentes estratégias organizacionais. Apesar disso, é possível encontrar alguns padrões. O primeiro trata da grande influência do tipo originário sobre o desenho organizacional, com legendas externas adotando desenhos mais complexos. A grande novidade neste ponto trata de agremiações mais à direita que também adotam esta estratégia para sua formação. O tipo de liderança também influencia na definição, porém, com sentido inverso, isso é, os partidos formados ao redor de uma liderança possuem menos incentivos para construir

---

36. A Colômbia foi a exceção da região. No entanto, seu sistema também atravessou por grandes transformações no finaldo século XX com a tentativa de romper com o tradicional bipartidarismo e adotar um multipartidarismo moderado. Entretanto, a reforma acabou por produzir um sistema com alto grau de fragmentação e elevado número de organizações partidárias —mais de 70 novos partidos foram criados em menos de 10 anos— e novas reformas foram necessárias para reduzir a quantidade de agremiações.

organizações mais complexas, característica presente de modo mais intenso nos países andinos. Por fim, a ideologia se mostrou um importante indicador, no sentido que demonstrou que partidos a esquerda e a direita mimetizam o desenho organizacional uns dos outros, com a esquerda demonstrando tendência a maior complexidade interna.

## Referências

- Alcántara, M. (2013). *Sistemas políticos de América Latina*. Vol. 1. *América del Sur*. Madrid: Tecnos.
- Alcántara, M. &Freidenberg, F. (2001). *Partidos políticos de América Latina: Centroamérica, México y República Dominicana*. Salamanca: Universidadde Salamanca.
- Alcántara, M. &Freidenberg, F. (2003a). *Partidos políticos de América Latina: ConoSur*. México: Fondo de Cultura Económica – IFE.
- Alcántara, M. &Freidenberg, F. (2003b). *Partidos políticos de América Latina: Países Andinos*. México: Fondo de Cultura Económica – IFE.
- Aldrich, J. (2011). *Why Parties? A Second Look*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bardi, L. &Mair, P. (2010). Os parâmetros dos sistemas partidários. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 4, 227-253.
- Blondel, J. (2009). Party Government, Patronage, ad Party Decline in Western Europe. Em R. Gunther, J. Montero & J. Linz (Eds.), *Political Parties: Old Concepts, New Challenges* (pp.233-256). Nova York: Oxford University Press.
- Budge, I., Klingemann, H-D., Volkens, A. & Bara, J. (2001). *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*. Nova York: Oxford University Press.
- Carreras, M. (2012). Los partidos importan. *Democratización y evolución del sistema de partidos en América Latina*. *Nueva Sociedad*, 240, 75-187.
- Colomer, J. &Escatel, L. (2005). La dimensión izquierda-derecha en América Latina. *Desarrollo Económico*, 45(172), 123-136.
- Crotty, W. (1970). A Perspective for the Comparative Analysis of Political Parties. *Comparative Political Studies*, 3(3), 267-296.
- Duverger, M. (1970 [1951]). *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar/UNB.
- Enríquez Arévalo, E. (2017). La derecha latinoamericana bajo el post-neoliberalismo. La derecha ecuatoriana durante la presidencia de Rafael Correa (2007-2017). *Revista Andina de Estudios Politicos*, 7(2), 15-40.
- Freidenberg, F. &Levitsky, S. (2007). Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46(184), 539-568.
- Gunther, R. & Diamond, L. (2003). Species of Political Parties: A New Tipology. *Party Politics*, 9(2), 167-199.<https://doi.org/10.1177/13540688030092003>

- Gutierrez, C.J. & Lorini, I. (2007). A trilha de Morales: novo movimento social indígena na Bolívia. *Novos estudos-CEBRAP*, 77, 49-70. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000100004>
- Illera Correal, O. L. (2009). El ocaso de los partidos políticos tradicionales en Venezuela. *PapelPolítico*, 14(2), 491-505.
- Janda, K. & King, D. (1985). Formalizing and Testing Duverger's Theories on Political Parties. *Comparative Political Studies*, 18(2), 139-169. <https://doi.org/10.1177/0010414085018002001>
- Jiménez, M.B., Vivero, I. & Báez, C. (2003). México. Em M. Alcántara & F. Freidenberg (Coords.), *Partidos políticos de América Latina: Centroamérica, México y República Dominicana* (pp. 377-477). Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Katz, R. & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- Katz, R. & Mair, P. (2009). The Cartel Party Thesis: A Restatement. *Perspective on Politics*, 7, 753-766.
- LaPalombara, J. & Weiner, M. (1966). The Origin and Development of Political Parties. Em J. LaPalombara & M. Weiner (Eds.), *Political Parties Development* (pp. 3-42). Princeton: Princeton University Press.
- Levitsky, S. (2001). Inside the Black Box: Recent Studies of Latin America Party Organizations. *Studies in Comparative International Development*, 36(2), 92-110. <https://doi.org/10.1007/BF02686211>
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65(3), 682-693. <https://doi.org/10.2307/1955513>
- Mainwaring, S., Bejarano, A. M. & Pizarro, E. (2006). The Crisis of Democratic Representation in the Andes: An Overview. Em S. Mainwaring, A. M. Bejarano & Pizarro, E. (Eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (pp. 1-44). Stanford: Stanford University Press.
- Mair, P. (2003). Os partidos políticos e a democracia. *Análise social*, 167, 277-293.
- Marti i Puig, S. (2009). Mutaciones orgánicas, adaptación y desinstitucionalización partidaria: el caso del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), 1980-2006. *Revista de Estudios Políticos*, 143, 101-128.
- Marti i Puig, S. (2013). Nicarágua: la consolidación de un régimen híbrido. *Revista de Ciência Política*, 33(1), 269-286. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100013>
- Mayer, R. (2017). *Padrões de organizações partidárias: 42 partidos em perspectiva comparada* (tese de doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Michels, R. (2001[1911]). *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Lisboa: Antígona Editores Refractários.

- Montero, J. R. & Gunther, R. (2009). Introduction: Reviewing and Reassessing Parties. Em R. Gunther, J. R. Montero & J. Linz (Eds.), *Political Parties: Old Concepts, New Challenges* (pp. 1-38). Nova York: Oxford University Press.
- Ostrogorski, M. (2012 [1902]). *Democracy and the Organization of Political Parties*. Vol. 1. Londres: Forgotten Books.
- Pachano, S. (2005). Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 9(23), 37-44. <https://doi.org/10.17141/iconos.23.2005.108>
- Pachano, S. (2010). Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento. *Revista de Ciência Política*, 30(2), 297-317. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000200007>
- Panebianco, A. (2005). *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- Reis, G. (2013). The social Democracy of the Bolivian MAS. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 67-83. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000400004>
- Reveles, F. (1999). Una revisión del “modelo Panebianco” a partir de un caso excepcional: El Partido Revolucionario Institucional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(175), 149-176. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1999.175.49116>
- Ribeiro, P. F. (2008). *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005 (tese de doutorado)*. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
- Roberts, K. & Wibbels, E. (1999). Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations. *The American Political Science Review*, 93(3), 575-590. <http://dx.doi.org/10.2307/2585575>
- Rose, R. & Mackie, T. (1988). Do Parties Persist or Fail? The Big Trade-off Facing Organizations. Em K. Lawson & P. Merkl (Eds.), *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations* (pp. 533-558). Princeton: Princeton University Press.
- Ruiz, L. (2007). *La coherencia partidista en América Latina. Parlamentarios y partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sagarzazu, I. (2011). Nación vs. región: las tensiones del sistema de partidos venezolano postcolapso. *América Latina Hoy*, 58, 121-142.
- Schlesinger, J. & Schlesinger, M. (2006). Maurice Duverger and the Study of Political Parties. *French Politics*, 4, 58-68.
- Seiler, D. (2000). *Os partidos políticos*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Torrico, M. (2014). Bolivia: nuevo sistema electoral presidencial y coordinación política de los partidos. *Perfiles latinoamericanos*, 22(43), 77-102.
- Van Biezen, I. (1998). Sobre o equilíbrio interno do poder: as organizações partidárias nas novas democracias. *Análise Social*, 148, 685-708.

- Vommaro, G. & Morresi, S. (2014). Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA. *Revista SAAP*, 8(2), 375-417.
- Von Beyme, K. (1985). *Political Parties in Western Democracies*. Nova York: St Martin Press.
- Ware, A. (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Ediciones Istmo.
- Wildavsky, A. (1959). A Methodological Critique of Duverger's Political Parties. *The Journal of Politics*, 21, 303-318. <http://dx.doi.org/10.2307/2127167>

# La reforma política en el gobierno de Iván Duque: entre los límites de la gobernabilidad y la modernización política en Colombia\*

David Roll\*\*

Andrés Cortés\*\*\*

Universidad Nacional de Colombia


<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78175>

## Resumen

El objetivo del artículo es reflexionar sobre las trayectorias de la reforma política del gobierno de Iván Duque con base en los estudios sobre reforma política para determinar sus límites y potencialidades dentro del contexto del sistema político colombiano. Para ello, se abordaron textos sobre sistemas de partidos y sistemas electorales, destacando sus componentes como ejes articuladores de análisis y los informes de seguimiento del Observatorio de Partidos Políticos como insumo de comparación. En

---

\***Artículo recibido:** 28 de febrero de 2019 / **Aceptado:** 18 de julio de 2019 / **Modificado:** 12 de agosto de 2019. Este artículo es producto de las reflexiones del libro ¡Reforma Política ya!, las diferentes ponencias que el mismo ha suscitado y los informes de seguimiento del gobierno de Iván Duque elaborados por el Observatorio de Partidos Políticos del grupo de investigación “UN-Partidos”. No contó con financiación.

\*\*Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor de partidos políticos y sistemas electorales de la Universidad Nacional de Colombia y director del grupo de investigación “UN-Partidos”. Correo electrónico: davidroll77@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0001-7561-9711>

\*\*\*Estudiante de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y coordinador del grupo de investigación “UN-Partidos”. Correo electrónico: afcortesa@unal.edu.co  <https://orcid.org/0000-0001-8694-5280>

## Cómo citar

Roll, D. & Cortés, A. (2019). La reforma política en el gobierno de Iván Duque: entre los límites de la gobernabilidad y la modernización política en Colombia. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 16, 39-58. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78175>

la metodología se utilizó el método histórico-empírico y luego, el rastreo de procesos políticos. Se concluye que, si bien se han hecho avances importantes en materia de reforma política desde la promulgación de la Constitución de 1991 hasta hoy, aún quedan pendientes en la agenda varios temas cruciales para avanzar en la modernización política de Colombia como, por ejemplo, la validez del voto preferente. Esto no sólo es un desafío en términos de diseños institucionales sino también un reto que implica consensos políticos y la participación de la sociedad civil.

**Palabras clave:** reforma política; partido político; sistema político; sistema electoral; participación política; Colombia; Iván Duque.

## **Political Reform in Ivan Duque's Administration: Between the Boundaries of Governability and Political Modernization in Colombia**

### **Abstract**

The aim of this article is to reflect on the trajectories of the political reform in Ivan Duque's administration based on studies of political reform to determine its limits and potentialities in the context of the Colombian political system. To this end, texts on party systems and electoral systems were addressed, highlighting their components as pillars for analysis and taking the monitoring reports of the Observatory of Political Parties as comparison points. Initially, the methodology used the historical-empirical method and then scanning of political processes. Although significant progress has been made in the field of political reform since the enactment of the 1991 Constitution to date, there are still a number of crucial issues on the agenda to advance the political modernization of Colombia, for example, the validity of the preferential vote. This is not only a challenge in terms of institutional designs, but also a challenge that involves political consensus and the civil society's participation.

**Keywords:** political reform; political party; political system; electoral system; political participation; Colombia; Iván Duque.



## Introducción

En la mitad del primer año de gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022), se ha abierto un nuevo y candente debate público sobre el rumbo que está tomando su reforma política. No obstante, no se puede decir que la polémica no existiera antes de esta fecha. Hay que decir que suficiente se ha discutido desde el gobierno de Ernesto Samper (Presidente de Colombia 1994-1998) —en el ámbito académico, político y mediático— sobre los arreglos institucionales necesarios para modificar aspectos clave del sistema de partidos y electoral. Incluso, se debe mencionar la notoria visibilidad que adquirió recientemente el tema de anticorrupción que, aunque no fue jurídicamente vinculante, interpe-  
ló a toda la ciudadanía recordando su papel de participativo en la democracia.

Así que, lo particular de este nuevo debate se debe a otras cuestiones, específicamente: la discusión sobre el *cómo* de la reforma política y la aparente unanimidad de los sectores con respecto a las críticas del gobierno. En otras palabras, ahora no sólo se debate sobre las características que debería tener el sistema político —cuyos posicionamientos dividían a politólogos y políticos de manera más clara— sino que, en el debate actual se critican duramente los resultados del trámite de la reforma política recogiendo en esta preocupación a casi todos los actores políticos.

De esta manera, políticos, profesores, periodistas, organizaciones sociales, líderes, entre otros de todos los sectores han salido a mostrar las evidentes tensiones generadas por, un presidente que quiere gobernar sin los partidos políticos (Basset, 2019) o “una situación en la cual hay un Congreso descontento por falta de ‘mermelada’ y un gobierno que quiere cambiar las reglas de relacionamiento con el Congreso” (Ávila, 2018) o la falta de liderazgo de los gestores de la reforma política o la falta de “mermelada” (Gutiérrez, 2018). Lo que estas afirmaciones revelan es que existe una disyuntiva actual entre el *qué* y el *cómo* de la reforma política. De manera que, el nuevo debate sobre reforma política ha trascendido de los asuntos constitutivos de la misma hacia el debate partidario de las posibles condiciones de aprobación de la reforma.

Por este motivo, en el presente texto se propone abordar el caso concreto de las trayectorias de la reforma política del gobierno Duque con los estudios sobre reforma política y partidos políticos, de modo que se articulen teoría y práctica política. El cuestionamiento sobre el cual versa el análisis es ¿de qué manera se puede afrontar la elaboración y tramitación de una reforma política en un contexto político y social como el actual? La hipótesis de trabajo que se maneja es que debido a los cambios que ha tenido el sistema político desde la Constitución de 1991 y el contexto de polarización social y política reciente, el margen de maniobra del presidente es reducido. Sin embargo, es posible consolidar su proyecto de reforma si adopta una estrategia que no sólo busque consensos a nivel técnico sino también

a nivel político. Por tanto, para que la reforma se apruebe, la correlación de fuerzas de los partidos políticos se tiene que plasmar también en la reforma mediante una estrategia que permita conciliar efectivamente gobernabilidad y modernización política.

Para cumplir este objetivo, se ha optado por dividir el artículo en cuatro acápites. En el primero, se reflexiona sobre la personalización de la política frente a la “crisis actual” de los partidos políticos para poner en contexto el trámite de la reforma. En el segundo, se aborda el tema del *qué* de la reforma, es decir, los arreglos institucionales que propone para el sistema político. En el tercero, se estudia el *cómo* de la reforma, es decir, las tensiones políticas y sociales que catalizan o no su aprobación. Por último, se establecen los límites y perspectivas a partir del segundo y tercer acápite. Cabe mencionar que, además de la bibliografía ya mencionada, este trabajo utiliza como fuentes primarias los informes de seguimiento a la reforma política del gobierno Duque del Observatorio de Partidos del grupo de investigación de Partidos Políticos UN-Partidos.

## **Prefacio: una breve reflexión sobre los partidos y la personalización de la política**

La llamada crisis de los partidos políticos en la literatura política ha sido casi que conatural a la existencia de la misma. Desde los tiempos de Moisei Ostrogorski, los partidos se enfrentan a su constante deslegitimación en tanto se dice que no cumplen su principal papel de representación de la sociedad. Von Bayme (1995) presenta cinco de las críticas más fuertes para argumentar que los partidos han perdido completamente su razón de existencia. A saber: porque el proceso de desideologización de la sociedad ha contribuido con la erosión del partido como una comunidad de militantes conjurados; porque el sentimiento subjetivo de identificación con los partidos se ha reducido; porque los partidos encuentran una competencia con los nuevos movimientos sociales; por la creciente movilidad social y espacial de la población y por el descenso en sus cifras de afiliación.

En efecto, cuando se estudian los datos en concreto, algunos autores como Payne (2006) demuestran —con base a los hallazgos del latino barómetro sobre las percepciones ciudadanas sobre partidos políticos, elecciones y, en general, la democracia— cómo no sólo el arraigo social sino también la institucionalización de los partidos en Colombia y América Latina han venido disminuyendo de forma acelerada. Inclusive, no hay que ir tan lejos: datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) (2014) exponen como los bajos niveles históricos de participación política —que han fluctuado alrededor de 56.4 % en los últimos 52 años en las elecciones legislativas y presidenciales— se deben en parte a que los partidos políticos no han logrado reunir el interés público.

En este contexto, surge el fenómeno de personalización de la política que se puede definir como el cambio de foco de atención de los temas hacia la gente y de los partidos políticos hacia los líderes políticos (Adam & Maier, 2010). En el sentido que, ante la deslegitimación de las organizaciones partidistas surgen personalidades carismáticas que aglutinan en su imagen pública la representación de uno o varios sectores sociales. Pero esto no es nuevo, los fenómenos del liderazgo político o de la dominación carismática ya habían sido planteados con anterioridad por teóricos políticos. Más bien, lo nuevo de la personalización de la política es el uso de los medios de comunicación.

Por ello, como indica Rebolledo (2017) este proceso ha sido estudiado más ampliamente en el ámbito de la comunicación política que en otras áreas de la ciencia política. A partir de allí, han surgido cuestionamientos importantes a las teorías sobre sistemas políticos y representación como ¿quién gana las elecciones, la persona o el partido? o ¿es posible pensar la política o lo político sin el liderazgo? Sin embargo, más allá de estos cuestionamientos, hay que argumentar que la deslegitimación de los partidos y este cambio de foco de atención no ponen en duda la función de los partidos políticos.

Lo anterior debido a que, como argumenta Alcántara (2004), aunque no articulen las demandas sociales al sistema político, los partidos son los que mantienen operativo el sistema. A propósito de esto, Roll *et al.* (2019) describen de qué manera los liderazgos en todo el mundo han estado soportados en un trabajo interno de los partidos políticos. Incluso, estos autores muestran el modo en el que hasta movimientos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) tuvieron necesariamente que incorporarse al sistema político vía estructuras partidistas o la forma en la que un líder tan carismático como Obama se vio obligado a usar la plataforma del Partido Demócrata para llegar al poder.

Por tanto, los partidos a pesar de sus críticas, siguen teniendo un papel relevante en las discusiones políticas. No por ello hay que decir que el papel de los líderes no es fundamental, por ejemplo, Alcántara (2004) pone especial énfasis en la profesionalización de la política como uno de los principales retos para los partidos latinoamericanos. Esto para decir que, más allá de implicaciones en la comunicación política, tanto los liderazgos como los partidos políticos afectan directamente la calidad de un sistema político democrático.

Ahora bien, esta reflexión entre partidos y personalización adquiere relevancia en el presente texto porque el gobierno de Duque parece pensar que es posible adelantar la aprobación de su reforma política solamente apoyado en las características del régimen presidencialista. Esto podría ser argumentado desde la creencia de que los líderes políticos por sí solos pueden cambiar ostensiblemente el sistema político. Un ejemplo paradigmático para este propósito es recurrir a la figura de Álvaro Uribe (Presidente de Colombia 2002-2010) para explicar las transformaciones del sistema político

colombiano en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, Batlle y Duncan (2013) prueban como a pesar de ser un líder carismático, este expresidente tuvo que construir una coalición partidaria constituida por el Partido de la Unidad Nacional y el Partido Conservador Colombiano, para que sus medidas legislativas tuvieran efectivo trámite en el Congreso de la República.

Así que, un primer elemento que debe tener en cuenta cualquier gobierno es que sólo es posible gobernar con el apoyo político de los partidos, puesto que son ellos los que hacen funcional el sistema político. Aunque no se pueden descartar los liderazgos políticos, debido a que actúan como catalizadores del apoyo social en tanto aglutinan en su imagen representación de los diferentes sectores de la sociedad. En esta medida, siempre es necesario hacer negociaciones sobre el contenido de la reforma con los partidos y los líderes políticos para facilitar su trámite. En efecto, ninguna reforma surge del ejercicio teórico de un equipo calificado de expertos sobre la política o, de otra manera, la reforma política del expresidente Ernesto Samper hubiese sido aprobada.

Ahora bien, la historia de las sucesivas reformas políticas en Colombia desde 1991 muestra que, salvo en casos excepcionales, no ha existido una coalición numerosa de partidos políticos con interés particular por sacar adelante proyectos de modernización política. Incluso, Batlle y Puyana (2013) aseguran que, en general, Colombia “no ha contado históricamente con una tradición coalicionista que contribuyera a garantizarle al Ejecutivo el apoyo que necesita para llevar a cabo su agenda y, en suma, gobernar” (2013, p. 79). Por tanto, adelantar el trámite de una reforma política desde el gobierno vía Congreso es un ejercicio casi que paradójico porque el objeto de la reforma está involucrado en la aprobación de la misma. Es decir, por un lado, se quiere modernizar el sistema de partidos y electoral pero, por otro lado, son los mismos congresistas pertenecientes a dichos partidos y elegidos mediante dicho sistema electoral los que deciden las condiciones de modernización.

Por esta razón, se presume que la vía más adecuada para adelantar una reforma política integral es usando los mecanismos de participación ciudadana o, en su defecto, una Asamblea Constituyente (Buenahora, 2001). Labor en la cual, los líderes políticos sí tendrían un papel más destacado en tanto líderes de opinión (Adam & Maier, 2010). No obstante, en un contexto de polarización social y política los efectos de una gran modificación del sistema político pueden resultar ambiguos e incluso contraproducentes. De manera que, para ser efectivo el trámite de la reforma debe tener en cuenta por lo menos tres componentes: apoyo excepcional de los partidos políticos; apropiación de algunos líderes de la reforma y participación de una ciudadanía informada.

Con respecto al primer componente, los estudios de reforma política en Colombia argumentan que desde 1991 las medidas legislativas que se han presentado están dirigidas a mejorar la gobernabilidad. Las medidas insignia de este propósito son el incremento del umbral para obtener personería jurídica y la barrera legal para acceder a la repartición de escaños en el Congreso. No obstante, Batlle y Puyana (2013) argumentan que, desde las negociaciones entre el gobierno y las FARC, el asunto no sólo es la gobernabilidad sino la representatividad. En esta medida, estos autores argumentan que hay un cambio de paradigma donde se vuelve a reevaluar, por primera vez desde 1991, la apertura del sistema político.

Con respecto al segundo componente y tercer componente, existen más iniciativas que estudios al respecto, entre las cuales se destaca la participación de la Misión de Observación Electoral (MOE) y el Grupo de Interés de la Reforma Política. Y aún menos, existen estudios que relacionen dichos componentes y definan la manera y el grado en que deben actuar en una situación concreta. Por ello, este texto se propone analizar simultáneamente estos tres componentes utilizando como caso de estudio la reforma propuesta por el presidente Iván Duque en 2018, con el objetivo de anotar algunas condiciones que facilitarían el trámite de la misma y evaluar algunos de los posibles escenarios a los que se enfrenta el gobierno colombiano cuando quiera llevar este proyecto adelante.

## **Debates sobre el contenido de la reforma política**

Si bien, en la campaña presidencial Iván Duque se afirmaba que su reforma política versaría sobre tres puntos: la disminución del número de miembros del Congreso, la adopción de requisitos concretos a los candidatos a dicha corporación y la limitación del período de permanencia de quienes se elijan; tanto la prioridad como las medidas concretas del paquete legislativo que presentó el gobierno al Congreso de la República son diferentes a sus propuestas de campaña.

Antes que nada, es de resaltar que el presidente Duque afirmó que la reforma política es un tema prioritario y que además ha sido apoyado por representantes de todo el espectro político. Prueba de ello es que, en una reunión Álvaro Uribe, Andrés Pastrana y Cesar Gaviria se sostuvo que la reforma política hace parte de los temas gruesos de la agenda legislativa (MOE: “Reforma política de Duque va en el camino correcto, pero se queda corta con el CNE, 2018), Alianza Verde y sectores de izquierda también señalan sus puntos positivos e, incluso, la Misión de Observación Electoral (MOE) dijo que esta reforma va en el camino correcto. (La reforma política necesita un nuevo rumbo, 2018).

Luego, aunque no es la misma reforma que propuso en campaña sí se estaría cumpliendo una de sus previsiones que era incluir este tema en un “Gran Pacto Nacional”, el cual incluiría propuestas esenciales que serían tratadas de manera prioritaria. A este propósito, Ernesto Macías —presidente del Congreso y miembro del partido político de Duque— afirmó que le daría prioridad legislativa a este nuevo paquete de reformas y que las mayorías conformadas por la coalición de siete partidos están consolidadas para apoyarlas (‘Estamos revisando si se disciplina a Mockus’, 2018).

Ahora bien, después de esta breve introducción se pasará a definir el contenido de la reforma en sí, cuáles son sus características y diferencias con la anterior, qué puntos a favor y qué puntos en contra tiene y además cuáles son los principales debates que se plantea desde las reflexiones del libro *¡Reforma Política Ya!*

La reforma política del gobierno de Iván Duque se radicó mediante el acto legislativo 09 del 2018 “por el cual se adopta una Reforma Política y se dictan otras disposiciones” y propone modificar tres artículos de la Constitución Política —Artículos 107, 262 y 264—. Además, se complementa con el acto legislativo 064 del 2018 “por medio del cual se limitan los periodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa” y se modifica el artículo 133 de la Constitución Política. Así las cosas, esta reforma plantea, inicialmente, modificar cinco temas gruesos:

### **Eliminación del voto preferente y consultas primarias como mecanismo de democracia interna de los partidos**

Se propone cerrar las listas para corporaciones públicas —listas cerradas y bloqueadas— con miras a fortalecer a los partidos políticos no sólo dándole vocación de permanencia a sus afiliados sino también facilitar el proceso de elecciones. Esta propuesta supone sustituir las listas cerradas por consultas primarias intrapartidistas, para que sean los propios miembros del partido los que elijan sus representantes. Por lo tanto, será el cabeza de lista quien obtenga mayor votación en las primarias y así sucesivamente en orden descendente. Por ello, se afirma que esta medida es tendiente a democratizar el sistema de partidos. También, esta modificación se presenta como una simplificación administrativa porque la eliminación del voto preferente supone la reducción en los costos en todas las etapas del proceso electoral (Congreso de la República de Colombia, 2018).

A este respecto vale la pena recordar que, si bien es cierto que, la eliminación del voto preferente y los mecanismos de participación interna disminuyen las prácticas clientelistas y hacen más eficiente el sistema de partidos; la medida sólo contempla las elecciones primarias como mecanismo de participación dentro de los partidos. Es decir, no considera otros mecanismos que están presentes en los estatutos. Por ejemplo, Freidenberg (2003)

reconoce tres mecanismos más que las elecciones abiertas internas en Colombia que son: las elecciones internas cerradas, los órganos colegiados internos y el liderazgo del partido. Por este motivo, este punto de la reforma política sólo pasó el primer debate en el Congreso con la salvedad de que ampliaría los mecanismos de participación.

### **Autonomía del Consejo Nacional Electoral**

Propone desligar la interdependencia presupuestal de los dos órganos electorales, Consejo Nacional Electoral (CNE) y RNEC, para que la primera cuente con autonomía administrativa, presupuestal y financiera (Congreso de la República de Colombia, 2018). No obstante, hay que decir que esta reforma no toca el tema crucial del sistema electoral según Roll *et al.* (2019) que es elección de las autoridades electorales. Este asunto cobra relevancia porque, si bien se habla de autonomía administrativa, presupuestal y financiera de la CNE, no se habla de su autonomía política lo que significa que, en términos prácticos, la conformación de su dirección no es autónoma, sino que representa la correlación de fuerzas del Congreso.

Así que, se puede decir que esta reforma es bastante positiva en términos del fortalecimiento de la gobernanza electoral entendida como “capacidad de auto-coordinación propia de redes de organizaciones públicas y privadas, estatales y supraestatales” (Picado, 2009, p. 98) pero no resuelve el problema de garantizar autonomía institucional a un organismo que se presenta como tal. Por esta razón, una de las conclusiones de Roll *et al.* (2019) con respecto al sistema electoral en Colombia es que si bien, se ha avanzado en términos de procesos electorales, aún falta modificar el andamiaje institucional de los organismos electorales.

### **Fusión como requisito para que las coaliciones obtengan personería jurídica**

Las coaliciones serán concebidas como un paso previo a la fusión entre partidos políticos. A este respecto, la MOE (MOE: “Reforma política de Duque va en el camino correcto, pero se queda corta con el CNE”, 2018) señala que la relación entre fusión y coaliciones no conserva el sentido que inicialmente se le dio a esa figura, que era el de reunión para los partidos minoritarios para ganar elecciones.

### **No más de tres periodos para los miembros de las corporaciones públicas con cargos de elección popular**

En la exposición de motivos (Proyecto de acto legislativo 064, 2018) se señala que no se pretende desconocer los liderazgos políticos existentes, ni impedir la consolidación de carreras políticas, dado que el proyecto permite dos reelecciones. Lo que se pretende es evitar la acumulación individual del poder y permitir la renovación política.

## **Discriminación positiva a favor de la mujer**

Esta propuesta va dirigida a la conformación paritaria de las listas, es decir, que para presentarse a elecciones primarias debe ser igual la cantidad de hombres y mujeres. No obstante, Tula (2015) argumenta que la regulación necesaria para ampliar la cuota de género en los partidos no se agota en la conformación paritaria de las listas, sino que también pasa por la reorientación de recursos a campañas políticas de mujeres promoviendo la equidad en la competencia electoral, la visibilización y naturalización de las mujeres en política, el fortalecimiento de instituciones de control y las sanciones con respecto al no cumplimiento de la cuota de género, entre otros.

Hasta este punto, se han expuesto los elementos iniciales de la reforma política y los debates internos que conlleva cada uno en términos teóricos. Ahora bien, cabe resaltar que en el proceso de trámite en el Congreso se incluyeron temas diferentes a los propuestos por el gobierno, entre los cuales están: el tribunal electoral; los “auxilios parlamentarios”; la creación del voto digital y la tecnificación de los procesos electorales, la mayor financiación estatal como mecanismo de transparencia; la reducción de la edad para votar a los 16 años; la unificación de las elecciones nacionales y locales; la segunda vuelta para la elección del Alcalde de Bogotá, por mencionar algunas.

Y no sólo eso, líderes y organizaciones sociales argumentan que aún le faltan elementos, por ejemplo, líderes del Partido Verde afirman que hacen falta medidas contempladas en la Consulta Anticorrupción o la MOE (MOE: “Reforma política de Duque va en el camino correcto, pero se queda corta con el CNE”, 2018) argumenta que le hacen falta más modificaciones que tengan que ver con la responsabilización política de los partidos que avalen a candidatos condenados en ejercicio de sus funciones.

Con todo esto, aunque se dé respuesta a los tres grandes temas pendientes desde la Constitución de 1991 hasta hoy —el voto preferente, la elección de las autoridades electorales, financiación política—, la reforma política del gobierno de Duque se ve truncada, no sólo porque haya profundos debates entre teoría de los sistemas de partidos y las medidas legislativas, sino también por la ingente cantidad de puntos que se le agregan en el trámite de su aprobación. Para clarificar esto en el gobierno de Duque, la tabla 1 muestra cuál ha sido la trayectoria de la reforma política en el Congreso

Por esta razón, Roll *et al.* (2019) argumenta que este tipo de artículos de último momento llamados en el lenguaje político colombiano como “colgar micos” o “hacer conejos” han dificultado históricamente la aprobación de las reformas. Este es el argumento que demuestra que los retos de Duque no sólo son técnicos, sino que también son políticos. En el sentido de que, su reforma puede ir muy bien encaminada, pero puede fracasar si no tiene los consensos necesarios, por ello, este tema se tratará en el siguiente acápite.



**Tabla 1.** Trayectoria de la Reforma Política de Iván Duque, 2018

Mes	Características
<b>Abril:</b> reforma drástica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campaña presidencial (primera vuelta)</li> <li>• Medidas inviables políticamente para captar votos</li> <li>• Disminución de congresistas, no reelección, más requisitos para ser congresista, etcétera.</li> </ul>
<b>Mayo:</b> reforma acotada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campaña presidencial (segunda vuelta)</li> <li>• Medidas posibles para captar votos de otras fuerzas políticas.</li> <li>• Invitación a todos los partidos a unirse en un proyecto de reforma (Gran Pacto Nacional)</li> </ul>
<b>Julio:</b> vieja reforma	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primeros proyectos de ley que presenta el gobierno (paquete de medidas legislativas)</li> <li>• Se reciclan temas que ya planteaban otras reformas: voto preferente, democracia interna, equidad de género, etcétera.</li> <li>• Es una reforma pequeña</li> </ul>
<b>Agosto:</b> reforma Frankenstein	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se agranda la reforma incluyendo proyectos de ley de otros partidos.</li> <li>• Se introducen temas más controversiales (micos) como voto a los 16 años, unificación de elecciones presidenciales y de Congreso, etcétera.</li> <li>• Es una reforma más difícil de aprobar</li> </ul>
<b>Septiembre:</b> reforma truncada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Congreso está lleno de proyectos de ley y no le queda tiempo de aprobarlos todos</li> <li>• Las mayorías con las que se eligió Duque se están disolviendo para cuando se apruebe la reforma</li> <li>• Algunos “micos” tienen bastante costo político para ciertos partidos.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

## Debates sobre la forma de la reforma política

La tabla 1 muestra cómo la reforma política de Duque ha venido creciendo de manera que su aprobación se vuelve más difícil y es que, lo que la experiencia histórica ha demostrado es que entre más modificaciones se propongan, mayor será el costo político para los actores y, por ende, mayor será la dificultad de aprobación de la reforma (Roll *et al.*, 2019). De un estudio reciente de la MOE (MOE: “Reforma política de Duque va en el camino correcto, pero se queda corta con el CNE”, 2018), que compara esta reforma política con la del gobierno Santos, se puede inferir que la reforma de Duque contiene muy pocas modificaciones constitucionales —menos de nueve— con respecto a la reforma anterior —más de 20—, por lo tanto, no tiene un costo político tan alto en su aprobación.

Sin embargo, incluye temas importantes que pueden ser de difícil aprobación más que todo la aprobación del voto preferente, que significaría atacar a las estructuras clientelares. Así que, el creciente número de modificaciones y la profundidad de los temas tratados son las principales dos barreras iniciales para obtener los consensos políticos necesarios para lograr su aprobación. Esto significaría que el problema no es sólo el proceso político, sino también la viabilidad política.

Con respecto a esto, en el acápite anterior se decía que el gobierno llegaba al Congreso con las mayorías necesarias para la aprobación del “paquete de medidas legislativas”, sin embargo, esto solamente corresponde a las palabras de los miembros del partido de gobierno y no a la realidad de la correlación de fuerzas en el Congreso. En la actualidad, existe un sector amplio de independiente y de oposición crítico a la reforma, a saber la composición del Congreso: coalición de gobierno (48 %): Centro Democrático, Partido Conservador, Partido de la U, Colombia Justa Libres, Partido MIRA; independientes (37 %): Cambio Radical, Partido Liberal, Alianza Social Independiente (ASI); coalición de oposición (15 %): Alianza Verde, Polo Democrático Alternativo, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) y la lista de la Decencia. Luego, no hay “mayorías consolidadas”.

Y no sólo esto, aunque la coalición de gobierno sea superior en escaños, muchos de ellos han adoptado una actitud crítica ante la reforma también como resultado de la distribución de puestos públicos del presidente de acuerdo a criterios meritocráticos y no políticos:

La pésima relación de Duque con los partidos muestra que el Gobierno se equivoca al asimilar cualquier acercamiento con el Congreso con la famosa “mermelada”. Una cosa es “comprar” el apoyo de los congresistas a cambio de puestos y contratos en sus regiones; pero otra cosa es que los partidos oficialistas participen en el gobierno, y que asuman una corresponsabilidad en la dirección del Ejecutivo. Visto así el asunto, la reticencia del Gobierno a hacer acuerdos con los partidos puede entenderse como un no querer compartir el poder. Hasta integrantes del Centro Democrático, que tiene toda la representación en los ministerios, han manifestado que el Gobierno no quiere gobernar con los suyos, sino con un círculo afín al Presidente, a veces con personas cercanas al santísimo. (Basset, 2019)

De esta manera, se podría argumentar no solo que no es posible el tratamiento prioritario de la reforma sino también que, el llamado “Gran Pacto Nacional” no existe. Por ello, varios analistas políticos como Ávila (2018) y Gutiérrez (2018) han argumentado que la relación inestable del gobierno de Duque con los partidos ha tenido como resultado la pérdida del rumbo original de la reforma o en términos de Basset (2019) el vaciamiento político de la misma. Roll (2018), analizando los antecedentes de reforma política en Colombia, no sólo rescata la necesidad de alcanzar acuerdos a nivel político sino también a nivel social y, a partir de allí, formula cinco recomendaciones con las cuales se puede alcanzar una tramitación efectiva de la reforma:

## **Participación de la sociedad civil**

La mayoría de los temas de reforma política importantes han fracasado en el apoyo parlamentario porque no han sido debidamente socializados. La opinión pública no le da importancia a los temas que son cruciales y estos no son debidamente discutidos, luego, cuando llegan al Congreso son descartados. Para impulsar la reforma política que Colombia necesita se deben seguir los pasos de la democracia deliberativa de Habermas (2008) que implican poner en deliberación colectiva las decisiones políticas para buscar un consenso. Esto no significa violar el principio de representación, sino reforzar la tesis de los histórico-empíricos como Nohlen (1995) acerca de que las normas jurídicas para que tengan peso en el sistema político debe tener un respaldo social fuerte.

Un buen ejemplo para este punto viene desde la financiación política: según Roll *et al.* (2019), el marco jurídico para sancionar a los partidos que se benefician de fuentes ilegales ha avanzado bastante. No obstante, este régimen sancionatorio no funciona si no existe una sanción social, por lo menos expresada en menos votos para sus candidatos. A propósito, se han adelantado propuestas interesantes de veeduría ciudadana y rendición de cuentas pública no sólo para reforzar los controles sino para incluir a la sociedad en los ejercicios de transparencia.

## **Incluir la reforma política en un “acuerdo sobre lo fundamental” entre las diferentes fuerzas políticas**

Los temas referentes a la reforma política no deben ser impulsados por determinada fuerza política sino por todas mediante el consenso. Luego de determinar cuáles son las modificaciones necesarias para la reforma, todos los partidos, líderes y movimientos políticos deben defender esos puntos básicos. Esto presenta desafíos importantes porque hay partidos políticos que no quieren modernización política. Por ejemplo, algunos prefieren el voto preferente, un diseño institucional que favorece el clientelismo y el personalismo. Por tanto, el “acuerdo sobre lo fundamental” debe empezarse desde partidos y líderes políticos afines con ideologías más progresistas y a medida que crezca la participación de la sociedad civil, se deberá ir ampliando a todas las fuerzas políticas.

## **Comisión de expertos que no represente a ninguna fuerza política**

La experiencia de la Comisión de Expertos durante el gobierno de Ernesto Samper fue bastante positiva, sus conclusiones y recomendaciones se fueron integrando al ordenamiento jurídico en posteriores reformas. Aunque no tuvo tantos alcances por las implicaciones que tuvieron las acusaciones al gobierno Samper sobre financiación ilegal. Luego, es importante integrar un equipo multidisciplinar que respalde la reforma política necesaria para Colombia y que, además, dicho equipo no represente ninguna fuerza política.

### **Respaldo de un partido de gobierno unido y consistente**

Como cualquier proyecto de ley, a menos que improbablemente se utilice otro instrumento jurídico, la reforma política necesitará el debido apoyo parlamentario para convertirse en parte del ordenamiento jurídico vigente. Las lecciones históricas han mostrado que varios nuevos proyectos por no contar con el suficiente apoyo no pasan los debates o se terminan derogando sus puntos esenciales. Luego, la reforma política debe ser una de las prioridades del gobierno y no sólo eso, dicho gobierno debe tener la capacidad de conciliar intereses tanto dentro como fuera del partido de gobierno. En este punto, son interesantes los estudios sobre gobernabilidad y eficiencia política al momento de definir los beneficios y los costos políticos que conllevaría esta reforma.

### **Concepción de un proyecto político de la sociedad colombiana en su conjunto**

Una reforma política debería ser un proyecto de todos los colombianos y no de algunos sectores. Las experiencias históricas han mostrado que, por ejemplo, algunos arreglos institucionales producto de los Acuerdos de Paz como el Estatuto de Oposición son vistos por la opinión pública como parciales, aunque desarrollen proyectos constitucionales. Esto es un punto transversal a los anteriores porque partiendo desde la participación de la sociedad civil y teniendo claro cuáles son los direccionamientos de la reforma política es más fácil que esta sea aprobada.

En resumen, la trayectoria de la reforma política del gobierno de Duque en el Congreso se enfrenta con la imposibilidad de llegar a los consensos políticos necesarios para lograr su trámite y, en consecuencia, su contenido se ha venido cargando de modificaciones de último momento que aumentaron el costo político de su aprobación. Los niveles de ingobernabilidad entendida como incapacidad del gobierno reclutar apoyo político se deben, entonces, a las estrategias que ha adoptado hasta ahora, como lo son la repartición de puestos con criterios meritocráticos y no políticos. A todo esto, hay que sumarle que su aprobación se ve deteriorada por los bajos niveles de participación de la sociedad civil, en el sentido de que no existe tampoco consenso social con respecto a los puntos cruciales de la reforma.

### **Gobernabilidad o modernización política: ¿excluyentes o complementarias en el caso Duque?**

A partir de los anteriores dos acápites se podría argumentar que el gobierno de Duque se encuentra en una encrucijada entre gobernabilidad y modernización política. Por un lado, debe conseguir el apoyo político y la legitimidad social necesarios para lograr la aprobación de las reformas en el Congreso lo que implica hacer una reforma más acotada y superficial.

Por otro lado, si quiere avanzar hacia la modernización política, debe hacer una reforma política estructural que toque los grandes temas pendientes desde la Constitución de 1991 lo que implica ir en contravía de los intereses de algunos sectores políticos que se sostienen en el ordenamiento jurídico anterior, como por ejemplo, las estructuras clientelares.

Así que, intuitivamente se podría pensar que las dos alternativas son mutuamente excluyentes y, por ende, sería posible afirmar que en el juego político el margen de maniobra del gobierno de Duque es reducido. No obstante, esta aproximación inicial puede cambiar si se plantean los diferentes escenarios que tiene el gobierno:

### **Escenario 1: buscar una alta gobernabilidad recortando modificaciones estructurales y agregando modificaciones superficiales que favorezcan a determinados sectores políticos**

Este escenario es el más improbable en términos prácticos en comparación a los demás, puesto que la voluntad del gobierno en sus primeros seis meses de gestión se ha caracterizado por el descuido de las estructuras partidistas. Sin embargo, si Iván Duque quisiera cambiar su “estilo de gobernar” tendría que enfrentarse a un escenario de alta polarización porque, como se vio en la composición del Congreso, existen clivajes políticos irreconciliables entre las coaliciones de gobierno y la oposición como es el tema de los Acuerdos de Paz. Por esta razón, no es posible una alta gobernabilidad y, por ende, tampoco es posible un trámite rápido o prioritario a los temas que el gobierno pone en el orden del día.

### **Escenario 2: buscar una alta modernización política tratando los temas coyunturales protegiendo la reforma de la incorporación de “micos”**

En el ámbito académico existen estudios que demuestran cuales arreglos institucionales son más adecuados para el sistema político colombiano, por tanto, el gobierno debería utilizar estos datos y presentar un proyecto de reforma. No obstante, esto sería irrealizable porque: como explica Roll (2018) no existe una fórmula mágica para la reforma política, sino que se llega a ella mediante la deliberación pública y como se demostró en el primer acápite en el ámbito académico también existen debates teóricos sobre cuáles son los límites y potencialidades de los diseños institucionales propuestos.

Por tanto, este escenario no es prácticamente realizable ni tampoco sería conveniente porque faltaría a los criterios democráticos de representación y control político. Ahora bien, una variante de este escenario es realizar un proceso constituyente o constituyente parcial como han planteado algunos sectores políticos. No obstante, esto seguiría siendo inadecuado puesto que, no hace parte del “estilo de gobernar” del actual

presidente ya que se inclina más por el mantenimiento del *status quo* y un proceso constituyente tiene resultados benéficos cuando se parte de grandes consensos sociales y políticos y no desde la marcada polarización.

### **Escenario 3: negociar una reforma política que tenga tanto modificaciones estructurales como superficiales**

Es el segundo escenario más probable en términos prácticos puesto que es la salida rápida que históricamente han tenido los presidentes colombianos sobre el tema de reforma política (Roll *et al.* 2019). Se parte de que el presidente va a tener un margen de maniobra reducido en el sentido en que pocas de las reformas que presentó en el “paquete de medidas legislativas” pasarán, si no retribuye los favores políticos que garantizaron su elección. Así que, el presidente pondrá en foco las modificaciones que respondan a los intereses de la clase política de la que pertenece y de la que debe favores y no pondrá en foco los intereses del sistema político en su conjunto y de la sociedad. Esto llevará a que primen las modificaciones superficiales sobre las estructurales incluso si esto supone retroceder en términos de la modernización política del país.

### **Escenario 4: plantear una base de modificaciones innegociables a partir de las cuales se pueda construir otras modificaciones tanto estructurales o superficiales**

Este escenario plantea que el presidente debe poner el foco de atención en las modificaciones de temas gruesos de interés del conjunto de la sociedad y a partir de allí manejar su gobernabilidad. Es decir, priorizar los temas más importantes de la modernización política y negociar con los partidos políticos todo menos esos temas. Cabe aclarar que, aunque se parezca este escenario es diferente al “Gran Pacto Nacional” puesto que si bien, este contempla modificaciones estructurales, no responde a qué le pueda pasar a esas modificaciones en el trámite legislativo. Para ponerlo en términos más concretos, se pueden establecer medidas para la regulación de la financiación política de los partidos que contribuyan a la modernización política como la progresiva financiación pública de las campañas, pero esta modificación estructural puede verse afectada por modificaciones superficiales en tanto no se establecen los mecanismos sancionatorios a quienes violen la norma.

En otras palabras, este escenario plantea la definición explícita por parte del gobierno de los temas de la reforma que no están dispuestos a negociar, por ejemplo, la eliminación del voto preferente. Pero no sólo eso, el gobierno también debería defender estos temas en términos legislativos, siguiendo con el mismo ejemplo, poniendo a discusión en el Congreso de la República los mecanismos de democracia interna que

podrían remplazar el voto preferente. Este es el segundo escenario más improbable puesto que la voluntad política del gobierno parece centrar su atención en otros temas, más allá de la reforma política como los temas económicos o las relaciones diplomáticas.

### **Escenario 5: olvidar el proyecto de reforma política y poner atención a la reforma de otros temas como la reforma tributaria o de justicia**

Este es el escenario más probable puesto que históricamente los gobiernos han venido posponiendo la reforma de los temas gruesos del sistema electoral y de partidos por su alto costo político (Roll et al., 2019).

Así las cosas, sólo quedarían tres escenarios viables —escenario 3, 4 y 5— en las posibles trayectorias de la reforma política del gobierno de Duque puesto que los escenarios 1 y 2 son casi imposibles de lograr en la coyuntura política y social actual. Aunque debe rescatarse que en teoría el presidente puede optar por estos dos últimos escenarios, no obstante, el contexto de polarización política y su “estilo de gobierno” no hacen viable en términos prácticos su adopción. Ahora bien, la característica de los escenarios restantes es que interponen tres alternativas mutuamente excluyentes: hacer lo mismo de siempre —escenario 3— hacer algo “nuevo” —escenario 4— y no hacer nada —escenario 5—, por tanto, la decisión que tome el presidente definirá su grado de mantenimiento del *statu quo* con respecto al sistema político de una manera concreta. Analizando esto y las fuentes ideológicas de la coalición de gobierno, se podría decir que es más probable que el presidente tienda a optar por la alternativa más conservadora y se tienda a alejar de la alternativa más modernizadora.

En ese sentido, el orden de la probabilidad de suceder de los escenarios será *escenario 5 > escenario 3 > escenario 4*, lo cual indica que el presidente aún si optara por un escenario donde se negocian gobernabilidad y modernización política, este no representaría cambios ostensibles al sistema político. A este respecto, Roll et al. (2019) reseña cómo algunas modificaciones estructurales como la eliminación del voto preferente o la mayor financiación pública de los partidos se han venido presentando en sucesivas reformas desde 2002. Sin embargo, en el trámite legislativo se han estancado porque han sido contrapuestas con reformas superficiales como la falta de mecanismos sancionatorios a los que incumplan las normas. Por tanto, históricamente se puede demostrar que las medidas necesarias para la modernización política en el escenario 3 se ven opacadas por medidas superficiales que terminan negando o desmeritando las transformaciones del sistema político.

Por otra parte, el escenario 5 es aún menos alentador puesto que la inacción política del gobierno impacta directamente a las elecciones regionales y locales que se llevarán a cabo en el segundo año del presidente, 2019. De manera que, se sigue desarrollando el

desarraigo social y la deslegitimación de los partidos y de la política en general descritas en el primer acápite.

Realmente, el escenario más óptimo es el escenario 4, a pesar de que sea el escenario viable que tiene menor posibilidad de suceder. Esto se debe a que, si el gobierno se compromete a establecer unos mínimos acuerdos en términos de reforma política, y a defenderlos no sólo en lo estructural sino también en lo superficial, las modificaciones no sólo no van a encontrar problemas en su formulación sino también se va a facilitar su implementación puesto que tienen referentes superficiales que los desarrollan. Sin embargo, esto sólo es posible si se logra, como se mencionó en el segundo acápite, los consensos a nivel político y social necesarios para facilitar su aprobación.

En resumen, la trayectoria de la reforma política de Duque tiene diferentes desenlaces los cuales se caracterizan por oponer modernización política y gobernabilidad salvo el escenario 4 que las presenta como complementarias. A pesar de esto, este escenario considerado como óptimo no es el más probable en términos prácticos puesto que la polarización política actual y el “estilo de gobierno” tienden más a la conservación del *status quo* del sistema político. De esta manera, el desenlace final en perspectiva resultará como la imposibilidad de la conciliación de gobernabilidad y modernización, aunque exista un escenario donde sea posible su articulación.

## Conclusiones

El debate político actual revive la discusión del *cómo* de la reforma política mostrando claros límites entre las posibilidades de cambio del sistema político y la articulación de fuerzas políticas para permitir ese cambio. De entrada, el problema de gobernabilidad está atravesado por la insistencia del gobierno de Duque de dejar por fuera de su proyecto político a los partidos políticos del sistema, incluso, a los que pertenecen a su coalición de gobierno. Lo cual supone una barrera inicial para lograr que su reforma sea aprobada. En términos de contenido, la reforma de Duque está bien orientada porque toca temas gruesos de la agenda política que habían quedado pendientes desde la Constitución de 1991 aunque, así mismo incorpora todos los debates técnico-políticos que ellos suponen. Sin embargo, la trayectoria de su reforma se ve truncada a pesar de un consenso técnico sobre los puntos a tratar debido a la agregación incremental de modificaciones al texto de reforma, lo que hace que su aprobación sea más complicada.

Esto demuestra que, no sólo se necesitan consensos a nivel técnico sino también a nivel político porque históricamente se ha visto que es necesario el apoyo de mayorías legislativas. Hasta aquí, se comprueba la hipótesis de trabajo que se manejó al principio,



ahora bien, se debe mencionar los resultados de la investigación que falsean el final de la tesis. Específicamente, a la última frase que planteaba que para que la reforma se apruebe, la correlación de fuerzas de los partidos políticos se tiene que plasmar también en la reforma. Esto es controvertido porque el tercer acápite muestra cómo la aprobación de la reforma depende más bien de la presión de una sociedad civil que ya está empapada de los temas políticos. Debido a que, las grandes transformaciones en el sistema político suponen un alto costo a los partidos que hacen parte del Estado en tanto implica cambiar los mecanismos con los cuales ellos mismos llegaron al poder. Por ello, la participación de la sociedad civil deberá ser clave y complementaria a la participación de los partidos políticos.

## Referencias

- Adam, S., & Maier, M. (2010). Personalization of Politics: A Critical Review and Agenda for Research. *Annals of the International Communication Association*, 34(1), 213-257. <https://doi.org/10.1080/23808985.2010.11679101>
- Alcántara Sáez, M. (2004). Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. *Revista de Estudios Políticos*, 124, 55-94. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/45935/27443>
- Ávila, A. (19 de diciembre de 2018). El mapa político colombiano. Una nueva realidad. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/opinion/articulo/analisis-de-la-politica-colombiana-columna-de-ariel-avila/595524>
- Basset, Y. (18 de febrero de 2019). Duque insiste en gobernar sin los partidos, ¿será posible? *Razón Pública*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/11770-duque-insiste-en-gobernar-sin-los-partidos-sera-posible.html>
- Battle, M. & Duncan, G. (2013). Colombia: un panorama menos confuso. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), 101-116. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100005>
- Battle, M. & Puyana, J. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4(7), 73-88.
- Buenahora, J. (2001). ¿Por qué es necesaria una Reforma Política General? *Revista Opera*, 1(1), 47-82.
- Congreso de la República de Colombia. (2018). Acto legislativo 09 del 2018 y Acto legislativo 064 del 2018. *Gaceta del Congreso*. Recuperado de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicaados-senado/>
- ‘Estamos revisando si se disciplina a Mockus’: Ernesto Macías. (21 de julio de 2018). *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/ernesto-macias-nuevo-presidente-de-senado-habla-sobre-el-tema-mockus-246262>

- Freidenberg, F. (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima: Asociación Civil Transparencia y International IDEA.
- Gutiérrez, M. T. (18 de diciembre de 2018). Se acercan vientos de constituyente. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/opinion/articulo/reformas-del-gobierno-de-duque-y-constituyente-columa-de-marco-tulio-gutierrez/595513>
- Habermas, J. (2008). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- La reforma política necesita un nuevo rumbo. (1 de octubre de 2018). *Misión de Observación Electoral (MOE)*. Recuperado de <https://moe.org.co/la-reforma-politica-necesita-un-objetivo-claro/>
- MOE: "Reforma política de Duque va en el camino correcto, pero se queda corta con el CNE". (11 de agosto de 2018). *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/moe-reforma-politica-de-duque-va-en-el-camino-correcto-pero-se-queda-corta-con-el-cne-articulo-805596>
- Nohlen, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Nueva sociedad.
- Payne, M. (2006). Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática. En M. Payne, D. Zovatto, & M. Mateo Díaz (Eds.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Interamerican Development Bank.
- Picado León, H. (2009). Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica. *América Latina Hoy*, 51, 95-116.
- Rebolledo, M. (2017). La personalización de la política: una propuesta de definición para su estudio sistemático. *Revista de Comunicación*, 16(2), 147-176. <https://doi.org/10.26441/RC16.2-2017-A7>
- Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). (2014). *Así Participan los colombianos en las elecciones presidenciales*. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/Asi-participan-los-colombianos-en.html>
- Roll, D. (2018). *La reforma política de Colombia necesita*. Ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, Medellín, Colombia.
- Roll, D., Buitrago, J., Rojas, Z., Morales, I. & Cruz, E. (2019). *¡Reforma política ya! Organización electoral, financiación y partidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales – Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina.
- Tula, M. I. (2015). *Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Von Bayme, K. (1995). *La clase política en el estado de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.

# La oposición partidista en Colombia 2010-2018. Radicalización de derecha y confrontación de izquierda\*

Javier Duque-Daza\*\*

Universidad del Valle, Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78258>


## Resumen

Este artículo analiza la oposición partidista en Colombia durante el período 2010-2018: los tipos de oposición que se dieron en Colombia durante los dos gobiernos de Juan Manuel Santos, sus características, los factores que explican estos tipos de oposición y los efectos que tuvieron sobre la democracia colombiana. Se trata de un análisis documental y de interpretación con base empírica que recurre a fuentes hemerográficas y a documentos institucionales. El argumento central es que hubo dos tipos de oposición: una de derecha radicalizada, con acciones y prácticas desleales, así como un componente personalista; y otra de izquierda moderada que se caracterizó por su carácter ideológico, deliberante y confrontacional. Ambos tipos son explicados por factores diferentes y tuvieron efectos importantes sobre la democracia colombiana.

**Palabras clave:** partidos políticos; oposición; ideología; instituciones; protestas; Colombia.

---

\***Artículo recibido:** 10 de febrero de 2019 / **Aceptado:** 18 de julio de 2019 / **Modificado:** 20 de agosto de 2019. Es un artículo de investigación que hace parte de la línea de desarrollo académico en instituciones y política, Universidad del Valle, Colombia.

\*\*Ph.D. en Ciencia Política por FLACSO, México. Profesor de la Universidad del Valle, Colombia. Miembro del grupo de investigación UN Partidos. Correo electrónico: [jduqued86@hotmail.com](mailto:jduqued86@hotmail.com)  <https://orcid.org/0000-0001-9996-4835>

## Cómo citar

Duque-Daza, J. (2019). La oposición partidista en Colombia 2010-2018. Radicalización de derecha y confrontación de izquierda. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 16, 59-92. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78258>

## **Party Opposition in Colombia 2010-2018. Right-wing Radicalization and Left-wing Confrontation**

### **Abstract**

This article analyzes the partisan opposition in Colombia during the period of 2010-2018: the types of opposition that occurred in Colombia during the two governments of Juan Manuel Santos, their characteristics, the factors that explain these types of opposition and the effects they had on Colombian democracy. It is a documentary analysis and interpretation with empirical support that draws on newspaper sources and institutional documents. The central argument is that there were two types of opposition: one of the radicalized right-wing, with disloyal actions and practices, as well as a personal component; and another of moderate left that was characterized by its ideological, deliberative and confrontational-controversial character. Both types are explained through different factors and their exercise had important effects on Colombian democracy.

**Keywords:** political parties; opposition; ideology; institutions; protests; Colombia.

### **Introducción**

El sistema político colombiano en las tres últimas décadas ha presentado importantes transformaciones. Por una parte, con la Constitución Política de 1991 y seis sucesivas reformas políticas —2003, 2004, 2009, 2011, 2015 y 2017— se cambió el entramado institucional que regía a los partidos, a las elecciones y a la competencia política. Por otra parte, producto de la conjunción de los cambios normativos, las dinámicas internas de los partidos y la organización de diversos actores sociales que se orientaron hacia la competición electoral, el sistema de partidos transitó de un bipartidismo con fragmentación interna con alto predominio de los partidos Liberal y Conservador hacia un sistema multipartidista fragmentado (1991-2002), con la posterior reducción del número de partidos estables (2003-2018). Los partidos históricos dominantes perdieron su lugar de preminencia y fueron desplazados del poder —desde el 2002 no han vuelto a ganar la presidencia de la república y no cuentan con mayorías en el Congreso—; se restauró la reelección presidencial que rigió en tres elecciones (2006, 2010, 2014) y luego se volvió a prohibir (2017); la izquierda se unificó en un sólo partido (Polo Democrático Alternativo, 2005) y luego de nuevo se fragmentó. En tercer lugar, tras un largo período de indiferenciación ideológica entre los partidos Liberal y Conservador, con los cambios se fue configurando una dinámica política con partidos que tienen un mayor contenido ideológico y proyectos de sociedad diferenciados, con alineamientos en el espacio izquierda-derecha y radicalización de algunos sectores políticos.

En este contexto de transformaciones también se fue configurando una dinámica política de gobierno-oposición ausente durante la prolongación parcial del régimen de coalición del Frente Nacional entre 1974-1990, en el cual se mantuvo la lógica del gobierno compartido basado en el dispositivo institucional que estableció que los partidos Liberal y Conservador compartirían responsabilidades gubernamentales<sup>1</sup>. Entre 1990-2002 las relaciones gobierno-oposición se caracterizaron por la ausencia de reglas que permitieran la institucionalización legal de la oposición política y un ejercicio pleno del derecho de los partidos que no hacían parte del Gobierno a expresar sus discrepancias con base en garantías e igualdad de condiciones, sólo en 2018 se aprobó el estatuto de la oposición<sup>2</sup>, y una creciente confrontación entre facciones partidistas y su dirigencia, las agrupaciones de izquierda en crecimiento y algunos nuevos actores políticos que darían origen a nuevos partidos<sup>3</sup>.

Este artículo analiza las relaciones entre el Gobierno y los partidos de oposición entre 2010-2018. El análisis se orienta a responder tres cuestiones centrales: ¿qué tipos de oposición se dieron en Colombia durante estos gobiernos? ¿qué factores explican la presencia de estos tipos de oposición? y ¿qué efectos tuvieron los tipos de oposición sobre la democracia colombiana?

En respuesta a estas preguntas se plantean tres hipótesis que sirven de ejes del texto: 1) en este período se presentaron dos tipos de oposición: una de derecha radicalizada, con acciones y prácticas desleales y un componente personalista ejercido por Álvaro Uribe Vélez y su círculo de apoyos aglutinados desde el 2013 en el partido Centro Democrático (CD), y otra oposición por parte de la izquierda moderada agrupada en el Partido Polo Democrático Alternativo (PDA) y algunos líderes políticos integrados a otros movimientos y partidos que se caracterizó por su carácter ideológico, deliberante y confrontacional-controversial. 2) La oposición encabezada por Álvaro Uribe Vélez y

---

1. Véase, artículo 120 según la reforma constitucional de 1968.

2. En cuanto a lo primero, la Constitución Política de 1991 estableció los derechos de la oposición (Artículo 112) y determinó que una ley estatutaria regularía la materia. La reforma política de 2003 y el Acto legislativo 02 de 2015 modificaron esta ley. No obstante, sólo en 2018 se aprobó el Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de julio 9 de 2018), después de doce intentos frustrados de proyectos que no avanzaron en el Congreso. La Ley estableció que máximo un mes después de las elecciones los partidos deben declarar si son de oposición, independientes o de gobierno; se establecieron derechos como la financiación adicional para el ejercicio de la oposición, el acceso a los medios de comunicación, a la información y a la documentación oficial; se consagró el derecho de réplica, la participación en las mesas directivas de las plenarias de las corporaciones públicas de elección popular, la participación en la agenda de las corporaciones públicas, la garantía del libre ejercicio de los derechos políticos, la participación en la Comisión de Relaciones Exteriores, el derecho a participar en las herramientas de comunicación de las corporaciones públicas de elección popular, así como derecho a una sesión exclusiva sobre el Plan de Desarrollo y Presupuesto.

3. Véase al respecto: Guarín (2006), Pizarro (2007), Duque (2016; 2018).

el CD fueron el resultado de una fractura en la cúpula del poder político que incluyó diferencias personales entre los dos líderes —Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos—, posiciones divergentes respecto a la forma de concebir y resolver el conflicto armado, así como el interés del expresidente Uribe y su círculo de apoyo por recapturar el poder. La oposición de izquierda mantuvo sus críticas frente a la gestión gubernamental y el modelo de desarrollo, la corrupción política, las desigualdades sociales, la distribución de la riqueza, las reformas tributarias, aunque no se opuso a las negociaciones de paz. 3) Producto de la oposición radical de derecha se produjo una fuerte polarización política en el país que afectó de forma negativa la convivencia social y la democracia.

Para el desarrollo de estos argumentos, el artículo se organiza en tres partes. La primera analiza la oposición desde los dos flancos: derecha e izquierda, sus motivaciones y características. La segunda parte se ocupa de los efectos de los tipos de oposición sobre la democracia colombiana. Finalmente se presentan algunas conclusiones. Se analizan las expresiones de oposición parlamentaria —en el Congreso— y extraparlamentaria, en los medios, en los debates y en las manifestaciones públicas. Se trata de un análisis documental basado en revisión sistemática de fuentes hemerográficas y en documentos oficiales de los partidos y algunos comunicados del Congreso de la República.

En el análisis se recurre a algunos conceptos básicos relacionados con los argumentos centrales. Se parte de considerar que los partidos políticos se desempeñan en diversos escenarios: el interno, con disputas, confrontaciones y debates; en el Gobierno, cuando ganan las elecciones solos o en alianzas; en la competencia electoral y en sus relaciones con los ciudadanos (Katz & Mair, 2002). En las democracias la competencia suele devenir en la alternancia en el Gobierno y los roles de los partidos cambian, los que antes ocupaban posiciones de poder asumen roles de oposición y viceversa. La oposición es natural y esencial, incluso en los casos en los que hay un alto nivel de consenso entre las élites sobre aspectos fundamentales, y constituye una forma de expresión de las diferencias en las concepciones sobre la sociedad, en las políticas y programas. La democracia supone la tolerancia y el pluralismo deliberativo, incluso el conflicto político, siempre y cuando se canalice de forma institucional (Ionescu & Madariaga, 1968).

La oposición se suele definir como una función que asumen de forma natural los partidos en los distintos escenarios de acción, con diversos niveles, intensidad y orientación (Massari, 1990). También se la considera que las democracias asumen “un esfuerzo consciente para evitar que aquellos que ostentan el poder lo ejerzan de forma monopólica” (García & Martínez, 2001, p. 5). De forma más amplia, esta se precisa como,

La unión de personas o grupos que persiguen fines contrapuestos a aquellos individualizados y perseguidos por el grupo o 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-legalistas o ilegales y violentos. (Zuchinni, 1982, p. 1081)

Hay tres aspectos conceptuales adicionales que nos sirven de coordenadas para este análisis de la oposición en Colombia entre 2010-2018. El primero se refiere a la caracterización de la oposición según su tamaño y su relevancia. El tamaño está en proporción a la representación de cada partido en el Congreso o parlamento, su número de escaños y su peso relativo frente a otros partidos, de Gobierno o de oposición. Su relevancia está ligada a la capacidad de incidir en los debates y en las decisiones y depende de la proyección e influencia de sus líderes, de su presencia en los medios y en las redes sociales, de sus relaciones con las organizaciones sociales, sindicales, gremiales y de su capacidad de convocatoria, así como de movilización. Un Gobierno que no cuente con mayorías parlamentarias en un sistema multipartidista se enfrenta al dilema del Gobierno dividido que debe enfrentar una férrea oposición si no establece espacios de negociación y de consenso. Si el sistema de partidos no está muy fragmentado, los partidos de oposición son fuertes y pueden llegar a acuerdos para bloquear las legislaturas y oponerse a las políticas. Mientras que un Gobierno con mayorías, con un partido o coalición cohesionada, puede hacerse fuerte, sacar adelante sus programas y políticas, así como contrarrestar la acción de la oposición (Powell, 2000).

El segundo aspecto clave para analizar las relaciones gobierno-oposición tiene que ver con la distinción entre partidos y política programática. Los partidos con una orientación pragmática asumen posiciones de corto plazo, más instrumentales y concretas, pueden variar sus posiciones según las circunstancias y con criterios prácticos de utilidad, de promoción, de posicionamiento de la organización y de sus dirigentes, son, asimismo, más moderados, más orientados a negociar, a producir acuerdos sin considerar aspectos programáticos. Por contraste, los partidos y la política ideológica se fundamentan en una concepción basada en principios, promueven políticas de mayor alcance, son más rígidos en sus posiciones —pueden llegar a ser dogmáticos, cerrados, intransigentes, pocos matices, poca moderación, en cuanto más se acerquen al extremo de su ideología, de izquierda o derecha—. El eje diferenciador es la ideología, el sistema estructurado de creencias que constituyen una concepción o conjunto de ideas respecto del orden social y político y que sirve de brújula para orientar el comportamiento político (Sartori, 1982; Stoppino, 2004). Entre más al extremo ideológico se encuentre un partido menos flexible será y más radicalizado en

sus posiciones frente al Gobierno, así sucede con las extremas izquierdas, las izquierdas radicales y las extremas derechas y derechas radicales<sup>4</sup>.

El tercer aspecto se refiere a la distinción entre oposición leal y desleal (Linz, 1987). Esta distinción es importante para este análisis. La oposición leal en las democracias se caracteriza por que los partidos en competencia reconocen, aceptan y respetan las reglas y la democracia; respetan los resultados, aun cuando pierden; se opone al Gobierno, a sus programas y políticas, pero lo hacen a través de los cauces institucionalizados; respeta las decisiones del gobierno, así sean opuestas a sus intereses y preferencias; no manipulan ni tergiversan las acciones, los resultados de la gestión, la veracidad de los hechos. Por contraste, la oposición desleal cuestiona las reglas y los resultados si no le son favorables; recurren a mecanismos extralegales de oposición, en el extremo, a la violencia; pueden llegar a desconocer la propia democracia; intentan mantener sus posiciones del poder desconociendo los mandatos constitucionales manipulando las reglas o forzando decisiones; tergiversan los debates y manipulan la información, así como la opinión pública.

### **Juan Manuel Santos y sus gobiernos unificados**

Los dos gobiernos unificados de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y los respectivos mandatos de Juan Manuel Santos (2010-2018) contaron con amplias coaliciones multipartidistas y gobiernos unificados que les permitieron sacar adelante la mayoría de sus proyectos y programas. Aunque ninguno de los dos contaba con un fuerte partido propio con capacidad de generar mayorías, lograron agregar apoyos de diversos partidos, para ello recurrieron a la distribución de incentivos selectivos a sus socios políticos (Duque, 2017). Como se verá más adelante, pese a esta similitud, ambos mandatarios enfrentaron una oposición política con características muy diferentes.

---

4. No es este el lugar para un debate acerca de los conceptos de izquierda y derecha. Retomamos la consideración según la cual, aunque en América Latina se suele considerar que por la débil orientación ideológica los partidos son más bien populistas, personalistas y clientelistas el esquema izquierda-derecha tiene validez (Colomer & Escatel, 2005). Hoy la izquierda se asocia con la defensa del papel regulador del Estado en la economía y en la sociedad; no cuestionan el capitalismo sino su orientación "salvaje" neoliberal; defienden la democracia, pero con reivindicación de procesos participativos; defienden la necesidad de conformar bloques regionales para defender sus economías y la soberanía nacional; defienden políticas distributivas y de calidad de vida para toda la sociedad; defienden libertades individuales y el pluralismo, así como derechos de cuarta generación y el laicismo y la secularización; la construcción de estrategias y acciones comunitarias orientadas a la autodeterminación. Las derechas se identifican, en términos generales, con la retirada y el Estado mínimo; las privatizaciones; la defensa del libre mercado de forma ortodoxa; el asistencialismo en lugar de una política de redistribución; el apego a valores e instituciones tradicionales como la familia, la religión, valores católicos, la oposición al pluralismo y la liberalización de los hábitos y de las costumbres y asuntos como la eutanasia, las libertades sexuales, los matrimonios del mismo sexo, el aborto (Arditi, 2009; Castañeda, 2006; Grugel, 2009).



En las elecciones de 2010 hubo mayor competencia por la Presidencia que en elecciones anteriores. Se enfrentaron seis candidatos relevantes y el ganador en primera vuelta fue Juan Manuel Santos, del Partido Social de Unidad Nacional, quien obtuvo el 46.6 % de los votos. Para la segunda vuelta se conformó una alianza que se integró en torno a Santos, a Germán Vargas Lleras –Cambio Radical–, Rafael Pardo –Partido Liberal– y a Noemí Sanín –Partido Conservador–, mientras que a Antanas Mockus de la Alianza Verde, se le unió el Polo Democrático Alternativo. Santos se impuso con el 69.1 % de los votos y la alianza electoral derivó luego en la coalición de la “unidad nacional” con amplias mayorías en el Congreso. En 2014 Santos se postuló a la reelección con el respaldo del Partido Social de Unidad Nacional, Cambio Radical, Partido Liberal y el Movimiento Progresistas. En primera vuelta perdió por un estrecho margen frente a Óscar Iván Zuluaga, candidato del Centro Democrático, partido creado un año antes por el expresidente Uribe Vélez. En segunda vuelta se revirtió el resultado y Santos fue reelegido y a sus apoyos previos se le sumaron el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) y la Alianza Verde, además de los partidos de izquierda Unión Patriótica, PDA y Movimiento Progresistas. Estos partidos, excepto los de izquierda y la Alianza Verde, se incorporaron a la coalición de Gobierno.

**Tabla 1.** Conformación de la coalición de gobierno y de la oposición en los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2018)

	Coalición de Gobierno Unidad Nacional	Curules		Oposición	Curules	
		Senado	Cámara		Senado	Cámara
2010-2014	-Partido Social de Unidad Nacional	28	48	-Uribismo	----	----
	-Cambio Radical	8	16	-Polo Democrático	8	5
	-Partido Liberal	17	38	Alternativo		
	-Partido Conservador	22	36	-Indígenas	2	1
	Total <sup>[1]</sup>	75	141		10	5
2014-2018	-Partido Social de Unidad Nacional.	21	37	-Centro Democrático	20	19
	-Cambio Radical	9 <sup>[2]</sup>	16	-Polo Democrático	5	3
	-Partido Liberal	17	39	Alternativo		
	-Partido Conservador	18 <sup>[3]</sup>	27	-Alianza Verde	5	6
	-Opción Ciudadana	5 <sup>[4]</sup>	6	-Indígenas	2	3
	Total <sup>[5]</sup>	70	125		32	31

Fuente: elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil; Partido Liberal se une al Acuerdo de Unidad Nacional (2013); El Congreso del Bicentenario (2010).

Notas: <sup>[1]</sup>El Partido de Integración Nacional (PIN) no hizo parte de ninguno de los dos bloques —nueve senadores y once representantes a la Cámara—, tampoco el MIRA —tres senadores y un representante a la Cámara— ni la Alianza Verde —cinco senadores y tres representantes a la Cámara—, otros partidos pequeños con seis curules en la Cámara: Apertura Liberal dos, Movimiento de Integración Regional uno, Movimiento Popular Unido uno, Afrovides uno, Partido Alas uno. <sup>[2]</sup> Se retiró en 2017. <sup>[3]</sup> Se retiró en 2017. <sup>[4]</sup> Ingresó en 2015. <sup>[5]</sup> Se tienen en cuenta los resultados de las elecciones, después hubo algunos cambios en la composición por demandas a algunas curules. En la Cámara otros escaños fueron para el MIRA tres, Cien por cien Colombia tres, Funeco dos, Alianza Social Independiente uno, Integración Regional uno, Por un Huila Mejor uno.

En ambos periodos se conformaron gobiernos unificados por la vía de las coaliciones (ver tabla 1), de tal forma que las leyes y las reformas a la Constitución propuestas por el Ejecutivo se aprobaron con cómodas mayorías. No obstante, el Gobierno debió enfrentar una férrea oposición deliberativa y de confrontación. Por una parte, la oposición procedente de Álvaro Uribe Vélez su círculo de apoyo y de allegados, aglutinado después en el partido Centro Democrático. En las elecciones de 2010 Álvaro Uribe Vélez apoyó e hizo posible el éxito de la candidatura de Juan Manuel Santos, quien había sido uno de los impulsores de la creación del Partido Social de Unidad Nacional, creado para respaldar a Uribe y sus aspiraciones de reelección, fue ministro de Defensa en su gobierno entre 2006-2009<sup>5</sup>. Por sus antecedentes y el padrino de Uribe, se esperaba que el Gobierno de Santos diera continuidad a las políticas de los ocho años en que estuvo Uribe en la presidencia, pero resultó diferente y esto condujo al expresidente y a su círculo a ejercer una oposición radical de derecha, desleal en algunas de sus orientaciones y prácticas, altamente centrada en su líder y sus mandatos, que se ejerció en el primer período por fuera del Congreso y en el segundo período en este espacio institucional, pero también en los medios, en los círculos de apoyo y en las plazas públicas, así como en la calle.

Por otra parte, con excepción del proceso de paz, la izquierda, agrupada en el PDA, el Movimiento Progresistas y sectores independientes ejercieron la oposición desde el Congreso, espacios de debate y de opinión, así como la política de la calle y la protesta social. En el segundo período se sumó a esta oposición el partido Alianza Verde, al cual habían ingresado algunos de los líderes políticos que se separaron del PDA y otros políticos independientes como Antanas Mockus y Sergio Fajardo.

---

5. Este es un buen ejemplo de cómo se decide una candidatura presidencial en Colombia, entre telones, más allá de los electores y de los partidos. En ese momento no había un partido que respaldara esta candidatura, sin embargo, era la más fuerte y logró aglutinar respaldos electorales, económicos, de los medios, de columnistas, de allegados de Uribe y del propio Santos. Este nunca había participado en una contienda electoral (Corral, 2016).

## **Oposición radicalizada, intransigente y desleal desde la derecha**

El sector político liderado por Álvaro Uribe Vélez —denominado genéricamente como uribismo, desde 2013 agrupado en el Centro Democrático— ejerció una fuerte oposición parlamentaria y extraparlamentaria a los dos gobiernos de Santos. En los términos expresados anteriormente, esta se caracterizó por ser programática y radicalizada desde la derecha ideológica (Arditi, 2009; Castañeda, 2006; Grugel, 2009)<sup>6</sup>, por ser intransigente y de contenido ideológico cerrado, sin posibilidades de ceder, dialogar ni llegar a acuerdos con contenido diferente a las de sus posiciones (Sartori, 1982), por ser desleal (Linz, 1987), porque la intensidad y las conductas de los actores centrales tergiversaron los discursos, las políticas y descalificaron al contrario, que lo presentaron como un medio, un instrumento de grupos o intereses extranjeros secretos y conspiradores, por recurrir a la política de la calle, así como a la personalización y a las ofensas.

Por sus antecedentes y el patrocinio de Uribe, se esperaba que un Gobierno de Santos daría continuidad a las políticas de los ocho años en que estuvo Uribe en la presidencia. Las declaraciones de ambos después del triunfo electoral del 20 de junio de 2010 anunciaban continuidad y plena armonía entre los dos dirigentes. Santos declaró: “los colombianos hablaron y nuestra obligación es escucharlos. Escuchamos ese mensaje fuerte y claro que nos han enviado con sus votos. Quieren avanzar y no retroceder. Quieren construir sobre el progreso que alcanzamos bajo el gobierno del presidente Uribe” (De Vengoechea, 2010). Uribe celebró y trazó el camino. En su discurso de entrega del poder pidió respaldo para el nuevo mandatario y reiteró que había rechazado a la insurgencia —“los terroristas”— como un mensaje para que el nuevo presidente tomara la posta:

Apoyemos todos al presidente Juan Manuel Santos, a su Gobierno. Que sea una etapa de gran prosperidad para la Patria, con inmensa equidad [...] Poco interés préstamos a las tentaciones de engaño, de invitación al diálogo por los terroristas, pero dimos todo nuestro amor al diálogo fraterno con los colombianos de bien. Hemos construido con ustedes, a lo largo de estos años, en ese diálogo del alma, una actitud más cálida, menos agresiva, igualmente reclamante. (Uribe, 2010)

---

6. La ubicación de este partido como de derecha corresponde a sus planteamientos, en referencia al concepto que expusimos anteriormente. Si bien este partido en sus estatutos no se define como partido de derecha —esta denominación suele ser asumida de forma negativa por los asesores de imagen— y algunos de sus dirigentes declaran que no es ni de derecha ni de izquierda, como lo expresan Álvaro Uribe Vélez y Carlos Holmes Trujillo, desconociendo la validez de esta distinción, otros políticos muy influyentes en este partido, como el exministro Fernando Londoño, abiertamente lo caracteriza como partido de derecha: “Somos de derecha y seguiremos siendo de derecha, y somos de derecha opuestos a todas las formas de planificación central de la economía” (Uribe dice que Centro Democrático no es de derecha; Fernando Londoño, que sí, 2017; Fernández, 2018). Para no caer en caracterizaciones que se derivan de apreciaciones subjetivas, se recurre aquí a las acciones y propuestas del partido y de sus dirigentes.

En contravía de las expectativas, Santos gobernó en dirección opuesta a su antecesor y padrino político, aunque en el manejo de la economía hubo plena continuidad. Las decisiones del nuevo presidente produjeron una ruptura en la cúpula política del “uribismo”. La primera decisión que produjo malestar en Uribe fue la conformación del gabinete. El presidente decidió nombrar algunos ministros que eran contradictores de Uribe Vélez: a Germán Vargas Lleras (Cambio radical), como ministro del Interior (2010-2012) y de vivienda (2012-2013), a Juan Camilo Restrepo (Partido Conservador) ministro de Agricultura, a María Ángela Holguín (Partido Liberal) como canciller (2010-2018) y, más tarde, a Rafael Pardo (Partido Liberal) como ministro de Trabajo (2011-2014).

Los cuatro habían controvertido y cuestionado públicamente al expresidente y este los consideraba sus enemigos. Vargas Lleras, su antiguo socio político en las campañas a la presidencia de 2002 y 2006, se opuso en 2010 a su intento de una segunda reelección y esto los distanció<sup>7</sup>. Después, durante el primer año de su gestión, se reeditaron los enfrentamientos y el ministro criticó a Uribe por clientelista por el gran número de funcionarios recomendados por este y cuestionó que funcionarios del gobierno de Uribe hubieran pasado rápidamente a empresas privadas aportándoles información privilegiada obtenida en sus cargos (Vargas criticó uso de puerta giratoria; Uribe respondió duramente, 2011). Uribe le respondió públicamente: “Vargas Lleras agredió a nuestro Gobierno por reclamos clientelistas y posa de adalid moral. Denunciaba por corrupción a la ministra de Educación en la Cámara de Comercio de Bogotá, todo porque no le daban contratos”, incluso lo tildó de haber tenido vínculos con el jefe paramilitar Salvatore Mancuso y en una de sus comunicaciones así lo expresó: “¿Qué pasó en la Corte Suprema y la investigación a Vargas Lleras por paramilitarismo en Casanare?” (Duro enfrentamiento Vargas Lleras vs. Uribe Vélez, 2011).

Por su parte, Juan Camilo Restrepo fue un fuerte crítico de los dos gobiernos de Uribe. Se opuso al referendo convocado en 2003 por el gobierno y criticó el estilo de mando del presidente y su interés por debilitar a los partidos, lo tildó de mesiánico, personalista y enemigo de los partidos (Entrevista a Juan Camilo Restrepo, 2004). También fue un férreo opositor de la reelección presidencial que impulsó el presidente y su bancada en el Congreso. María Ángela Holguín igualmente controvertió a Uribe Vélez. Ella había sido nombrada embajadora en Naciones Unidas por él, pero renunció en 2006

---

7. Incluso, cuando Germán Vargas Lleras fue víctima de un atentado el 10 de octubre de 2005 planteó que había recibido informes sobre la posible participación en su atentado de agentes de un organismo de seguridad del Estado. Acusó de los hechos al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) organismo dirigido por Jorge Noguera, hombre de confianza de Álvaro Uribe y quien después fue condenado en 2011 por los delitos de concierto para delinquir agravado y homicidio (El atentado a Germán Vargas, 2011; Jorge Noguera, condenado a 25 años de cárcel, 2011).

y declaró públicamente que lo hacía porque no estaba cómoda con los nombramientos de funcionarios allegados a políticos para pagar favores políticos. Denunció el clientelismo del gobierno en los cargos diplomáticos (Medina, 2011). Por su lado, Rafael Pardo había sido un crítico del programa Agro Ingreso Seguro del gobierno de Uribe, un programa que daba estímulos y subsidios a grandes propietarios de tierras con el pretexto de impulsar la agricultura en el país. Pardo manifestó que se trataba de un programa que sólo beneficiaba a los ricos y producía más desigualdad social en el campo (Rafael Pardo Criticó Agro Ingreso Seguro en consejo comunitario, 2009). También se opuso a la política Justicia y Paz, con base en la cual se desmovilizaron paramilitares durante el gobierno de Uribe, sin que se hubiera cumplido con las víctimas, pero si beneficiado a los victimarios (Expresidente Álvaro Uribe critica a Rafael Pardo a través de Twitter, 2011).

La segunda decisión del presidente Santos que produjo ruptura con Uribe fue el giro en las relaciones internacionales. Durante los gobiernos del expresidente se habían manejado las relaciones con los países vecinos de forma conflictiva y con fuertes tensiones con Ecuador y Venezuela, ambos países con presidentes de izquierda —Rafael Correa y Hugo Chávez—. El Gobierno acusó a estos países de permitir que guerrilleros se refugiaran en ellos y en un operativo militar de Colombia en que resultó muerto el comandante de las FARC Raúl Reyes el 2 de marzo de 2008 hubo una incursión militar ilegal de las Fuerzas Armadas en Ecuador, en donde estaba el campamento guerrillero. Este evento produjo una fuerte tensión entre los dos países y Ecuador rompió relaciones con Colombia dos días después. Cuando finalizaba su gobierno, el 24 de julio de 2010, Álvaro Uribe declaró que dejaba el poder con tristeza porque guerrilleros del ELN y de las FARC estaban libres en Venezuela. Tres días antes este país había roto relaciones diplomáticas con Colombia (Uribe deja el poder con “tristeza” por guerrilleros libres en Venezuela, 2010).

El presidente Santos replanteó las relaciones con ambos países. A los pocos días de posesionarse se dio un acercamiento con el presidente Hugo Chávez y se restablecieron las relaciones diplomáticas. Se firmó una declaración y se crearon unas comisiones binacionales de trabajo y Venezuela fue un actor importante de apoyo al proceso de paz que adelantó el Gobierno de Santos<sup>8</sup>. Con Ecuador se restauraron las relaciones el 16 de noviembre de 2010 y en 2013 acordaron que Colombia lo indemnizaría por las fumigaciones aéreas a los cultivos de coca con Glifosato violando la soberanía al traspasar sus fronteras. Las relaciones con ambos países se normalizaron y esto fue rechazado por el expresidente con fuertes críticas.

---

8. Después de la muerte de Chávez regresaron las tensiones y hubo un distanciamiento del Gobierno de Santos con el de Nicolás Maduro (Maduro tal vez pensaba que por ayudarnos en el proceso de paz nos taparíamos los ojos: Santos, 2017).

La tercera decisión que distanció a los dos dirigentes fue el reconocimiento por parte de Santos de que en Colombia existía un conflicto armado, en contraste con Álvaro Uribe quien siempre planteó que en el país lo que existía era una amenaza terrorista. Para él las guerrillas no sustentan un proyecto político sino un propósito de búsqueda de rentas a través de delitos de secuestro, extorsión y narcotráfico, por tanto no podían considerarse organizaciones políticas. Como no había guerrillas sino terroristas, estas no podían considerarse una fuerza beligerante, no tenían un mando central ni ejercían control territorial (Uribe, 2005; Uribe da 10 razones para no hablar de conflicto armado, 2011). De esta caracterización de las guerrillas se derivó la premisa básica de su Política de Seguridad Democrática: los terroristas deben someterse al Estado, no cabe con ellos negociaciones.

Aunque como ministro de defensa Santos compartió esta tesis como presidente dio un giro radical. El primer hecho del cambio fue el trámite en el Congreso del proyecto de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) y el acuerdo entre los partidos de la coalición —auspiciado por el Gobierno— de incluir en la ponencia para el último debate en la plenaria del Senado incluirá un artículo reconociendo la existencia del conflicto armado. La nueva política se orientaba al reconocimiento del conflicto y a la reparación de las víctimas. Este proyecto se asocia con la cuarta decisión de ruptura del gobierno Santos con Uribe, que constituyó el mayor punto de quiebre entre ambos: el proceso de paz con las FARC que se inició de forma secreta y luego, desde agosto de 2012, se hizo público a través de las negociaciones en La Habana que culminaron en la firma del “Acuerdo para la terminación definitiva del conflicto” el 24 de noviembre de 2016.

Un año después de la posesión de Santos, Uribe actuaba de forma abierta como opositor. En lo sucesivo se dieron de forma sistemática acciones orientadas a desprestigiar al presidente Santos y a su Gobierno; a cuestionar sus políticas y programas; a atacar el proceso de paz; a intentar volcar a la opinión pública en contra del Gobierno y a buscar el respaldo popular para recapturar el poder perdido. La oposición que hicieron el expresidente Uribe y su círculo de allegados a los gobiernos de Juan Manuel Santos tuvo cuatro características centrales.

### **Fue una oposición radical de derecha**

Este tipo de oposición se caracteriza por que asume posiciones extremas, ideológicamente tienden a ubicarse en alguno de los extremos del espectro izquierda-derecha; son intransigentes en sus posiciones y frente a las políticas y programas propuestos e implementados por sus opositores; tienden a convocar a sus seguidores a que se movilicen en contra de sus opositores y del gobierno, esto puede incluir, acciones violentas y de desobediencia civil (Vairo, 2017). Uribe Vélez y su círculo de

apoyos produjeron una constante tensión y confrontación con el gobierno de Santos sin posibilidades de acercamiento o de búsqueda de acuerdos y ejercieron oposición parlamentaria y extraparlamentaria.

El eje central de los gobiernos de Santos fue la política de paz y el uribismo se opuso a esta, bajo la premisa de que había que seguir combatiendo con las armas a la guerrilla hasta lograr su derrota, así el país siguiera envuelto en un conflicto de larga duración. De forma sistemática, personal en los medios, en foros y en debates públicos, con el apoyo de algunos congresistas, Álvaro Uribe y su círculo de allegados se opusieron de forma férrea al proceso de paz y a la aprobación de las leyes de Justicia Transicional (Ley 1424 de 2010), de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) y el marco jurídico para la paz (Acto legislativo 01 de 2012). Este sector político fue radical bajo la premisa que la paz le abría paso a la legitimación política del terrorismo, incentivaba la invasión de tierras y nivelaba a las Fuerzas Militares con “los terroristas” (Las tres tesis de Uribe derrotadas en la ley de víctimas, 2011).

La oposición al proceso de paz fue intransigente. Junto con un sector del Partido Conservador y las iglesias cristianas protestantes, el uribismo se movilizó para votar por el No en el plebiscito que el Gobierno convocó para legitimar el proceso de paz el 2 de octubre de 2016 —ganó el No por una diferencia del 0.5 %, el 50.21 % frente al 49.7 % de los votos— y se opuso a su refrendación por parte del Congreso de la República (Acto legislativo 01 de 2016). Recurrieron a los medios, a periodistas afines a sus ideas y a portales en internet creados exprofeso, a los debates en el Congreso y a la prensa internacional. En mayo de 2017 en el Congreso el presidente del Centro Democrático, el exministro Fernando Londoño, declaró a toda voz y con ovación que su partido se declaraba de extrema derecha y que su propósito al recuperar la presidencia tenía como primer desafío “volver trizas ese maldito papel que llaman el acuerdo con las Farc” (¿Hacer ‘trizas’ el acuerdo de paz o salvarlo? El debate electoral que se avecina, 2017).

Frente al contenido del Acuerdo de Paz Álvaro Uribe y su círculo exigieron que no se afectara la propiedad privada; que hubiera un “alivio judicial” para integrantes de las Fuerzas Armadas; que el narcotráfico no fuera delito conexo de los delitos de lesa humanidad; que los altos mandos de la guerrilla no pudieran ser elegidos a las corporaciones públicas; que las circunscripciones especiales para las víctimas no se ubicaran en las zonas de conflicto y que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) no cobijara a los militares porque los igualaba con los “terroristas” (15 razones por las que Uribe se opone a la justicia especial a militares, 2015; Seis puntos que Uribe quiere cambiar en el acuerdo de paz, 2016). Es decir: que se cambiara todo el Acuerdo. O se acogían sus propuestas o no se aceptaba el Acuerdo, y esgrimían como argumento

que el pueblo había votado en su contra en el fallido plebiscito. Contrario a los propósitos y expectativas del uribismo, el Acuerdo con las FARC se proclamó, se oficializó y se incorporó a la Constitución.

El uribismo también se opuso a la reforma de equilibrio de poderes, de iniciativa gubernamental (Acto legislativo 02 de 2015), que volvió a prohibir la reelección presidencial, que estableció que quienes ocupen los segundos lugares en elecciones de presidente, alcaldes y gobernadores ocuparán una curul en Senado, concejos municipales y asambleas departamentales; convocatoria pública para la elección de contralores; las listas a elecciones con paridad de género. La bancada del Centro Democrático fue determinantes para que se hundiera la propuesta de establecer listas cerradas y acabar con el voto preferente.

De igual forma, expresando ideas propias del neoconservadurismo, Uribe y su partido se opusieron a las propuestas del Gobierno de impulsar en la educación básica la formación que respetara las diferencias de las preferencias sexuales, la equidad de género, el desarrollo de la libre personalidad. Congresistas del Centro Democrático y sus aliados de las iglesias cristianas controvirtieron en el Congreso a la ministra de educación, convocaron a marchas por la defensa de la familia “y de los valores” y llegaron a afirmar que el proceso de paz se fundamentaba en “la ideología de género” que atentaba contra lo que consideraban debían los valores de la sociedad colombiana<sup>9</sup>. En iguales términos se opusieron a la despenalización del consumo de sustancias sicotrópicas, a la despenalización del aborto en casos especiales —por violación, malformación del feto, riesgo para la madre— y al matrimonio de personas del mismo sexo. Una concepción neoconservadora de la sociedad, del individuo y de la autonomía personal<sup>10</sup>.

Optaron también por retirarse de la respectiva Cámara o de las plenarias y no participaron en las votaciones cuando querían protestar e intentar bloquear una decisión. El CD llegó a plantear que se sentía tratado como criminal por ser oposición y así lo expresaron en el Congreso en un cartel: “Soy opositor, no criminal” —sus contradictores le recordaron a este partido que en los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez la oposición de izquierda fue calificada de terroristas vestidos de civil—. Este método de expresión a través de carteles tuvo motivos diversos, en otras ocasiones tuvieron como contenido “No a la impunidad”, refiriéndose al proceso de paz —pese a que en la desmovilización de paramilitares llevada a cabo en 2005-2007 quedaron en libertad más de 30 000

---

9. Véase: Ideología de género: una estrategia para ganar adeptos por el “No” al plebiscito (2016); La ideología de género enfrentó al Gobierno y al uribismo en el Congreso (2016).

10. Véase: Senado (2015); Maduro tal vez pensaba que por ayudarnos en el proceso de paz nos taparíamos los ojos: Santos (2017).



criminales— y “No más impuestos”, para oponerse a las reformas tributarias, este partido ganó las elecciones con el candidato Iván Duque, se posesionó en agosto de 2018 y en menos de cinco meses se aprobó en el Congreso por iniciativa del Gobierno una reforma tributaria (Ley 1943 de 2018).

No obstante, este partido no cuestionó ni el modelo de desarrollo, ni los incentivos y estímulos a los inversionistas, ni el carácter regresivo del sistema tributario, ni la estructura de propiedad y las expropiaciones violentas a los campesinos ocurridas en diversas zonas del país, ni la economía extrativista que avanzó desde los gobiernos de Uribe con las concesiones de centenares de títulos mineros, incluso en zonas protegidas como los páramos y parques nacionales naturales. Tampoco cuestionó la aprobación de la política de sostenibilidad fiscal (Acto Legislativo 03 de 2011); la modificación del Sistema General de Regalías (Acto Legislativo 05 de 2011), la ley de Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social, Zidres (Ley 1776 de 2016), el nuevo Código de Policía (Ley 1801 de 2016); el ingreso de Colombia como socio global de Otán (2018) y la Ley de Contratación pública (Ley 1882 de 2018). Este partido cuestionó y se opuso al Plan de Desarrollo (2014-2018), la venta de ISAGEN, empresa generadora de energía, por considerarlo un activo importante del Estado y a dos reformas tributarias (Ley 1739 de 2014; Ley 1819 de 2016, El uribismo en el capitolio: la oposición sin debates memorables ni leyes, 2015).

### **Tuvo rasgos de una oposición desleal**

Por una parte, atribuyó, sin fundamentos reales, al presidente Santos, al Gobierno y a quienes lo apoyaron, el propósito de querer entronizar en el país un modelo de sociedad contrario a las libertades, al desarrollo de la propiedad privada, a la democracia y las libertades individuales. Fue recurrente en las intervenciones y declaraciones públicas de Álvaro Uribe y los integrantes del CD plantear que se trata de instituir en Colombia el “castro-chavismo”, esto se convirtió en caballo de batalla de la propaganda política y electoral en 2014 y 2018. Pretendían infundir miedo a la población presentando como espejo a Venezuela con su crisis social y política; es decir, Colombia estaría tomando el mismo rumbo del país vecino por un complot y la presunta alianza del Gobierno, con las FARC, Venezuela y Cuba. Se reiteró que se estaba entregando el país a las FARC; que había un pacto para encarcelar a Uribe (Uribe: le van a entregar el país a las Farc para meterme a mí a la cárcel, 2015) y que se estaba pactando con “el primer grupo traficante de coca en el mundo y el tercer grupo terrorista más rico del mundo” (Centro Democrático, 2018). En múltiples ocasiones hizo alusión a esta “amenaza”, se reiteró y divulgó por todos los medios en amplias campañas de propaganda que los acuerdos y el

Gobierno habían aceptado “toda la agenda del Socialismo del Siglo XXI” (Álvaro Uribe responde porqué se opone al proceso de paz, 2016)<sup>11</sup>. Un poco antes de las elecciones de 2014 Uribe, en campaña para su elección al Senado, reiteró su tesis:

La reelección de Santos sería un paso al castrochavismo, porque él firma a cualquier precio acuerdos con el terrorismo. La impunidad genera más violencia. La negociación de la agenda de país que está llevando a cabo genera desconfianza en la inversión y, por tanto, se dificulta la financiación de lo social. Santos no es querido por la base popular del país, un presidente que vive en la nube de lejana vanidad. Así que todo ese vacío lo puede llenar el castrochavismo y llegar al poder en el 2018. Santos pavimenta el camino del castrochavismo. (Álvaro Uribe. Santos abre la vía al castrochavismo al pactar con las Farc, 2014)

De nuevo, en el preludio de las elecciones de 2018 el mensaje reiterado convertido en etiqueta negra, en eslogan y en grito de campaña: contra la imposición del “castrochavismo” (Centro Democrático, 2018). Asimismo, columnistas, periodistas y sitios web amplificaban el mensaje. Uno de los columnistas de su círculo de resonancia escribió: “El meollo de todo esto es que el acuerdo con las Farc comprende tantas concesiones que es factible afirmar que el castrochavismo ya está operando en Colombia y que la transformación (destrucción) de nuestra arquitectura constitucional está en marcha” (Hernández, 2017). Otro repetía y repetía “en Colombia vamos hacia la opresión que vive Venezuela...las Farc están co-gobernando a Colombia” (Gómez, 2017), uno más alertaba contra las “fuerzas cercanas, simpatizantes y militantes del proyecto castro-chavista” (Acevedo, 2014), otro más, vinculado al gremio de los ganaderos, Fedegán, señalaba “Sometido como está el presidente Santos a los diálogos en La Habana, apadrinados por el castro-chavismo” (Se madura la cubanización, 2014). Hubo decenas de cadenas de WhatsApp difundiendo el engendro: viene el “castrochavismo”.

También intentaron desestabilizar e ilegitar al Gobierno convocando a movilizaciones en su contra, recurriendo a formas extrainstitucionales de participación. El 12 de enero de 2014 emplazaron a una marcha en contra del proceso de paz, Uribe declaró entonces que marchaban “por la oferta de impunidad al terrorismo, el maltrato a los soldados y policías de Colombia y el gobierno derrochón” (Concluye marcha contra el proceso de paz con las Farc en varias ciudades de Colombia, 2014). Después de la realización del plebiscito convocado por el Gobierno el 2 de octubre de 2016 en el que ganó el No promovido por el “uribismo”, un sector del Partido Conservador y algunas iglesias

---

11. Véase, entre otros, “Lo malo que está pasando se llama camino al castrochavismo y lo enfrentaremos”: Uribe (2017); “Tememos que Colombia tome ese camino castrochavista”: Uribe (2015); Uribe dice que diálogo con las Farc conduce a “lo peor: el castrochavismo” (2013).

cristianas convocaron a una movilización el 1 de abril en contra de los acuerdos de paz de La Habana y en protesta por el supuesto desconocimiento de este resultado de parte del Gobierno<sup>12</sup>. De nuevo el 1 de abril de 2017 Uribe y su partido convocaron a otras marchas en protesta múltiple: contra la corrupción, el proceso de paz, la supuesta “impunidad” y lo que consideraban la persecución jurídica contra el Centro Democrático. De nuevo se sumaron sectores del Partido Conservador y las iglesias cristianas<sup>13</sup>. Se vio a Álvaro Uribe, megáfono en mano, arengando por la “desobediencia civil”, por la política de la calle, la misma que cuando fue presidente calificó de acciones promovidas por el terrorismo.

Asimismo, Uribe inició una campaña en el exterior para desprestigiar al Gobierno y a las instituciones colombianas. En 2011 se reunió con la oposición a Hugo Chávez en Venezuela y le pidió que rechazara la política de acercamiento con el Gobierno de Santos (Las consecuencias de la “diplomacia paralela” de Uribe, 2011); en Atenas, en una Convención por la concordia en junio de 2017 manifestó “Colombia no puede cumplir las metas del desarrollo sostenible con la economía basada en el narcotráfico y en la minería ilegal. Colombia no puede cumplir las metas del desarrollo sostenible con la violencia aumentada por impunidad a FARC” (Rifirrafe entre el Gobierno y Uribe por discurso en cumbre de Grecia, 2017) y poco después en un foro en Madrid consideró que Colombia se estaba convirtiendo en una segunda Venezuela por el proceso de paz (Sánchez, 2017).

El expresidente y sus allegados fueron desleales incluso con los procesos electorales. Le apostaron a un doble juego al considerar legítimos sus éxitos, pero ilegítimos los de los demás. Después de las elecciones parlamentarias de 2014 Uribe declaró que “el Congreso era ilegítimo por fraude”<sup>14</sup>; más tarde consideró que la reelección de Santos era cuestionable porque “estuvo llena de irregularidades” y lo acusó de prácticas políticas de las que él mismo y sus socios habían sido acusados: compra de votos, intervención ilegal en la campaña, propaganda ilegal con dineros del Estado, coacción sobre los electores por parte de actores armados ilegales (Uribe dice que triunfo de Santos estuvo lleno de irregularidades, 2014). Antes de celebrarse el plebiscito de refrendación del Acuerdo de Paz, Uribe y sus allegados bombardearon los medios con el coro de que “el plebiscito era injusto, tramposo e irrespetuoso” (El plebiscito es injusto, tramposo e irrespetuoso: senador Álvaro Uribe Vélez, 2016) y adoptaron una estrategia electoral

---

12. Después del plebiscito el Gobierno y las FARC incorporaron algunas modificaciones al Acuerdo, pero estos no fueron aceptados por los promotores del No.

13. Véase: Esta marcha debe continuar: Álvaro Uribe Vélez (2017).

14. Véase la página oficial de Álvaro Uribe Vélez (2014).

para respaldar el No basada en la tergiversación<sup>15</sup>. Pero después estos atributos que consideraba perversos desaparecieron ante el inesperado triunfo del No: reivindicó su validez como un mandato imperativo para “cambiar el rumbo” a las negociaciones por la “voluntad popular”. El No triunfó con sólo el 18 % de los votantes potenciales, pero fue presentado como “el triunfo de las grandes mayorías”.

### **Tuvo una connotación personalista**

Por contraste con el liderazgo institucionalizado, el liderazgo personalista entroniza un líder, este está por encima de las reglas y de la organización, espera y debe ser acatado y obedecido, el partido es creado por él, para él y depende de él. Por sus cualidades y atributos es indiscutido y su pensamiento constituye el fundamento de la organización. El uribismo primero y desde el 2014 el Centro Democrático, bajo la conducción de Álvaro Uribe Vélez ejerció una oposición altamente personalizada a los dos gobiernos de Santos y con un carácter de vendetta. Se trató de una disputa en la cúpula de la élite política y cuando Santos empezó a tomar decisiones contrarias al expresidente Uribe, este asumió que se trataba de una afrenta personal, una traición imperdonable, una acción desleal. En reiteradas ocasiones hubo alusiones a Santos como traidor, lo acusó de haber entregado su política y sus programas, de haber sido elegido con su apoyo y sus banderas para traicionarlo (Uribe acusa a Santos de traición y mentira, 2014); con frecuencia lo tildó de canalla y mentiroso (Uribe califica a Santos de canalla, 2013). Cuando Santos recibió el premio nobel de paz en 2016, allegados al círculo del expresidente Uribe, “denunciaron” que Santos había comprado el premio (Santos dice sentir vergüenza por comentarios de que el nobel fue comprado, 2016).

En la ceremonia en la que el nuevo mandatario del Centro Democrático Iván Duque asumió la presidencia, en una sin antecedentes en el país y frente a los invitados y las delegaciones extranjeras, el presidente del Congreso —senador de este partido— dedicó todo el tiempo de su intervención a hacer un balance negativo de los cuatro años de gestión del

---

15. El gerente de la campaña Juan Carlos Vélez declaró a la prensa que “Estábamos buscando que la gente saliera a votar verraca [...] Hicimos una etapa inicial de reactivar toda la estructura del Centro Democrático en las regiones repartiendo volantes en las ciudades. Unos estrategas de Panamá y Brasil nos dijeron que la estrategia era dejar de explicar los acuerdos para centrar el mensaje en la indignación. En emisoras de estratos medios y altos nos basamos en la no impunidad, la elegibilidad y la reforma tributaria, mientras en las emisoras de estratos bajos nos enfocamos en subsidios. En cuanto al segmento en cada región utilizamos sus respectivos acentos. En la Costa individualizamos el mensaje de que nos íbamos a convertir en Venezuela. Y aquí el No ganó sin pagar un peso”. Cuando le preguntaron ¿Por qué tergiversaron mensajes para hacer campaña? Respondió: fue lo mismo que hicieron los del Sí (Ramírez, 2016).

presidente Santos basado en cifras cuestionables y en valoraciones subjetivas. El mismo día este partido pagó una publicidad de una página completa en varios periódicos nacionales en la que repetía el mismo contenido del discurso del senador. No era una crítica al Gobierno, era un intento por descalificar, desprestigiar y ofender al mandatario saliente.

En suma, la oposición de Álvaro Uribe y del CD a los gobiernos de Juan Manuel Santos fue radical y con contenido ideológico de derecha, con prácticas desleales hacia las instituciones democráticas, con manipulación de los medios y de la información; con un contenido de ofensa personal. Esta relación de un líder y de un partido con el gobierno sólo tenía antecedentes cuando —en medio de la violencia partidista— el conservador Laureano Gómez se opuso al gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo (1946-1949) y luego todo devino en violencia. Con esta se expresó una fuerte fractura en la cúpula de la élite política del país que devino en una polarización política que se reflejó también entre sectores de la sociedad.

### **La oposición programática y confrontacional de la izquierda**

Por su parte, los partidos y líderes de izquierda partidista compartieron con los gobiernos de Santos su iniciativa y desarrollo del proceso de paz con las FARC, pero ejercieron la oposición a la mayoría de sus políticas y programas. Se trató de una oposición ideológica (Sartori, 1982), sistémica —ya la izquierda en Colombia no es anti sistémica como lo fue hasta la década de 1980—, de izquierda (Arditi, 2009; Castañeda, 2006), leal con las instituciones (Linz, 1987) y, en algunos aspectos, radicalizada y con la recurrencia de la política de la calle y la protesta, lo cual contribuyó también a la polarización. Fue una oposición parlamentaria y extraparlamentaria.

En las elecciones de 2010 el candidato del partido de izquierda Polo Democrático Alternativo, Gustavo Petro, obtuvo el 9.1 % de los votos y ocupó el cuarto lugar. En 2014 la candidata de este mismo partido fue Clara López Obregón, quien logró el 15.2 % de los votos. En ambos períodos este partido contó con muy pocos escaños en el Congreso —trece entre 2010-2014 y ocho entre 2014-2018—, no obstante, ejerció una activa oposición que se identificó por su carácter institucional-ideológico —se ejerció en el marco de las instituciones democráticas y no cuestionó a la persona del presidente sino a su concepción de sociedad y a sus prácticas políticas—, fue deliberante —se ejerció en espacios de deliberación como el Congreso, los foros y debates en los medios y universidades— y fue confrontacional-controversial —confrontó el modelo de desarrollo, la estructura y el orden social—. Este partido ejerció su oposición en el Congreso —en el que sobresalieron los senadores Jorge Robledo, Alexander López, Antonio Navarro, que después pasó a la Alianza Verde, y en la Cámara Iván Cepeda—.

## Oposición institucional e ideológica

A diferencia de la oposición extrainstitucional de las extremas izquierdas armadas, el PDA ejerció una oposición desde su ideología contraria a los partidos en el poder. Este partido fue el principal opositor —junto con el Partido Liberal— a los dos gobiernos de Álvaro Uribe y asumió la misma posición frente a Juan Manuel Santos desde el Congreso, señalando que, pese a sus diferencias personales, en el fondo ambos tenían mucho en común, especialmente su modelo de sociedad, su política económica y su concepción sobre el desarrollo.

Después de las elecciones de 2010 el PDA se declaró en oposición y expresó que el nuevo Gobierno era la continuidad de los mandatos de Uribe Vélez y rechazó hacer parte de la coalición de la “Unidad nacional”. Así lo declaró el senador Jorge Robledo, vocero del partido en el Senado:

¿Por qué oposición al gobierno del doctor Juan Manuel Santos? Porque Santos ha repetido hasta la saciedad, y fue así como ganó las elecciones, que él representa el continuismo del gobierno del presidente Álvaro Uribe. Está registrado en todas partes. Es más, todos lo sabemos, sin el respaldo del doctor Uribe, el doctor Santos nunca hubiera ganado las elecciones. El Polo Democrático Alternativo lleva ocho años explicando por qué no respalda al gobierno del presidente Uribe, el colmo sería que sí lo hiciéramos con el gobierno del doctor Juan Manuel Santos [...] Padecemos el peor desempleo del Continente: 70 de cada cien compatriotas, o están en el desempleo abierto, o están en la economía del rebusque. Tenemos entre 20 y 30 millones de pobres y entre 8 y 10 millones de indigentes. Hay millones de desplazados. Millones de compatriotas se mueren de enfermedades que la medicina podría curar y millones, también, siguen sin educación o con educación de pésima calidad, como suele ser la educación privada, particularmente la de los pobres. Lo que es casi increíble es que en Colombia alguien gane las elecciones ofreciendo continuar con estas situaciones. (Robledo, 2010)

En el primer gobierno de Santos el PDA fue sometido siempre al dominio de las mayorías absolutas de la coalición de Gobierno. No obstante, se mantuvo en la posición y después de las elecciones de 2014 la reiteró, aunque se debilitó por las deserciones de algunos de sus líderes<sup>16</sup>. Esta organización fue muy crítica con los resultados de cuatro años de Gobierno que en su parecer había mantenido un modelo de desarrollo centrado en el neoliberalismo con perjuicio de amplios sectores de la población en condición de pobreza y la marginación, que mantenía una política económica errada y sujeta a

---

16. En medio de sus debates internos y de la participación en cuatro procesos electorales nacionales consecutivos el PDA se fue achicando afectado por la disidencia de líderes fundadores como el exalcalde de Bogotá Luís Eduardo Garzón en 2009; el exsenador y exalcalde de Bogotá Gustavo Petro, en 2011; del exsenador, exalcalde de Pasto y exgobernador de Nariño, Antonio Navarro Wolf en 2012. En 2012 fue expulsado de esta organización el Partido Comunista por considerar que su cercanía con las FARC lo alejaban de sus ideas y constituía una forma de doble militancia.

los intereses extranjeros. Ante esta realidad se proclamaba “defensor de los más altos intereses nacionales” (Comunicado Polo Democrático, 6 de agosto 6 de 2014). En 2014, en contraste con lo propuesto por Santos, el programa de la candidata Clara López y el PDA incluía un cambio radical en el modelo de desarrollo centrado en la dignidad y las condiciones de vida de la gente; la búsqueda del pleno empleo; la equidad redistributiva de la riqueza; la democracia social inclusiva; la defensa del interés nacional; el universalismo en los derechos sociales. Aunque coincidía con Santos en la defensa de la paz (Propuestas claras de la candidata del Polo, 2014).

En el apoyo a la paz el PDA se sumó a la convocatoria de un gran acuerdo nacional, pero dejó en claro que en lo demás temas se mantenía en la oposición por cuanto no compartían sus políticas ni su concepción de sociedad:

Nuestra concepción democrática nos ubica de manera inevitable en la oposición al actual gobierno y como opción alternativa a sus políticas neoliberales. Nuestra postura no es el simple rechazo a las venta del país; es la defensa de la soberanía nacional, de los derechos de los pueblos y de la búsqueda de una nación que determine libremente su rumbo, sin acuerdos leoninos como los tratados de libre comercio que destruyen el agro y a industria; con educación pública, gratuita y de calidad, desde el preescolar hasta la universidad, salud sin intermediarios, con acceso real y sin límites al derecho; garantías laborales y salariales para el trabajo digno; la defensa de la economía campesina, la soberanía alimentaria y el medio ambiente. (Polo Democrático Alternativo, 2014)

Este partido sintetizó su posición con el eslogan “paz sí, Santos no” (Polo Democrático dice que apoya la paz, pero que seguirá en la oposición a Santos, 2016). Asimismo, en 2016 la excandidata Clara López declaró que “el apoyo al proceso de paz no va a silenciar nuestra crítica” (El apoyo al proceso de paz no va a silenciar nuestra crítica: Clara López, 2016). Reiteraron el rechazo a sus políticas, dejando claro que en su trayectoria el mandatario siempre había servido al establecimiento, no a la sociedad: “el presidente Santos oculta con las consignas de paz el real sentido de las políticas económicas, sociales y de seguridad ciudadana que viene implementando desde que fue ministro de Comercio Exterior en el gobierno de César Gaviria, ministro de Hacienda de Andrés Pastrana y ministro de Defensa de Álvaro Uribe” (Polo Democrático se une a la marcha por la paz del 9 de abril, 2013). Sus políticas eran opuestas a los programas e ideas del PDA.

Pero el PDA tenía fisuras internas. La respuesta de Santos al apoyo a la paz y a su candidatura en segunda vuelta por parte del PDA fue nombrar a la excandidata presidencial Clara López como ministra de Trabajo. La aceptación de este ministerio por parte de Clara López acentuó la división interna en este partido: la Junta Nacional de finales de 2016 decidió que apoyaba la paz, pero seguía en la oposición, el sector que apoyaba a Clara López no estuvo

de acuerdo y se retiró de la Junta: votaron 71 delegados y se retiraron 53 y con 19 de los 30 miembros del Comité Ejecutivo refrendaron su decisión. En su declaración se manifestó que “El Polo Democrático Alternativo se mantiene en oposición al gobierno del presidente Santos y apoya las luchas sociales y los reclamos ciudadanos. La ministra Clara López no representa al PDA en el gobierno” (Polo Democrático ratifica su oposición al Gobierno de Santos, 2016). Poco después Clara López y un sector que la apoyaba renunciaron al partido.

En respaldo al proceso de paz el PDA apoyó en el Congreso las leyes que le daban soporte –Justicia Transicional (Ley 1424 de 2010); Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) y el “Marco jurídico para la paz” (Acto Legislativo 01 de 2012)—, también apoyó la Ley de discapacidad (Ley 1618 de 2013) y el Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018). Pero, en las demás políticas se opuso de forma sistemática, como sucedió con el modelo de desarrollo, la política económica, los tratados de libre comercio, la aprobación de la política de sostenibilidad fiscal, propuesta desde el segundo Gobierno de Álvaro Uribe Vélez y que para este partido limitaba el gasto social afectando a los más necesitados (Acto Legislativo 03 de 2011); la modificación del Sistema General de Regalías, que disminuía los recursos a los municipios y departamentos productores (Acto Legislativo 05 de 2011), la ley de Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social, por considerar que despojaba de la tierra a los campesinos (Zidres), Ley 1776 de 2016, el nuevo Código de Policía, por considerar que limitaba el derecho a la protesta social y los derechos civiles (Ley 1801 de 2016); las reformas tributarias, que consideraba regresivas y favorecedoras de los ricos del país (Leyes 1607 de 2012; Ley 1739 de 2014; Ley 1819 de 2016), el ingreso de Colombia como socio global de Otán (2018) y la Ley de Contratación Pública, que facilitaba la corrupción (Ley 1882 de 2018)<sup>17</sup>. De forma paradójica, de igual forma que el Centro Democrático —su gran contradictor— este partido cuestionó y se opuso al Plan de Desarrollo (2014-2018) y la venta de ISAGEN, empresa generadora de energía, por considerarlo un activo importante del Estado.

### **Oposición deliberativa**

El PDA ejerció una oposición que tuvo como espacios centrales el Congreso, los foros y los espacios en los medios de comunicación. Por ser un pequeño partido y sin posibilidades de coalición con otros sectores parlamentarios afines, su oposición fue básicamente deliberativa, de cuestionamiento y de constancias de rechazó a muchos proyectos de ley y de reforma constitucional.

---

17. Véase al respecto: Morales (2013); Oficina de prensa del senador Jorge Robledo (2011); ¿Por qué la Ley de Zidres es anticampesinos? (2018); Robledo (2016).



En varias ocasiones optó por retirarse del Congreso antes de las votaciones como acto de protesta, como ocurrió en el Senado cuando se debatía el estatuto anticorrupción en diciembre de 2010, aunque había votado a favor el vocero del partido declaró que no se permitió que el PDA analizara el proyecto (Oficina de Prensa del Senado, 2010) y en el proceso de aprobación de la reforma de la justicia en 2012 cuando se retiró de las deliberaciones en la Cámara por el mismo motivo —finalmente la reforma fue revocada por el mismo Congreso a solicitud del Gobierno /Polo Democrático pide al Gobierno retirar reforma a la justicia, 2012). Incluso, aunque respaldó el proceso, las leyes y el acuerdo de paz, en algunos momentos protestó retirándose del Congreso como forma de llamar la atención porque las mayorías de la coalición de Gobierno no estaban construyendo consensos sino imponiendo su contenido (Polo Democrático se retira del debate del acto legislativo por la paz, 2015). Así ocurrió también en las sesiones finales en las que se aprobó la reforma de separación de poderes (Acto Legislativo 02 de 2015).

Siempre insistió el PDA en que era lamentable que fuera el único partido de oposición en el país pues consideraba al uribismo y al Centro Democrático sólo un sector de la élite política del país con desavenencias con otro sector, denominado por ellos como “santismo”. Una declaración de principios: sólo la izquierda hace real oposición, los demás expresan desacuerdos. Visión que no parece corresponder con la realidad, al menos en este período.

### **Oposición confrontacional**

Como es tradición en la izquierda partidista, el PDA también expresó su inconformidad con las políticas del Gobierno convocando y participando en protestas y manifestaciones. Un día después de posesionarse Santos este partido anunció una protesta y concentración en la Plaza de Bolívar en Bogotá para alertar sobre temas importantes que no había incluido el presidente en su discurso de posesión, para “darle un apoyo de carne y hueso a iniciativas que no fueron anunciadas por el presidente y para demostrar que detrás de esas iniciativas hay voluntad de movilización para conquistas que no están presentes en las iniciativas oficiales”. Se referían a temas como la ley de víctimas, la defensa de la salud, el estatuto del trabajo, la defensa de la seguridad alimentaria (Polo Democrático organiza protesta contra Juan Manuel Santos, 2010).

En lo sucesivo, cuando hubo marchas y protestas sociales que correspondieran con su ideología el PDA se sumó a estas. Desde comienzos de 2013 hubo paros y numerosas marchas de protesta. En agosto el PDA respaldó activamente las marchas y el paro de los agricultores cafeteros y de otros sectores agropecuarios estableciendo los nexos entre este, la firma de los TLC y la apertura económica iniciada dos décadas atrás (El 19 de

agosto todos a la movilización de la dignidad cafetera y agropecuaria, 2013). Este mismo año —de igual forma que en 2011— respaldó al movimiento estudiantil y sus congresistas criticaron el proyecto de reforma de la educación superior y convocaron a rendición de cuentas al Ministerio de Educación (Orozco, 2013; Spitaletta, 2011). Marchó también el 27 de octubre de 2016 en contra de la reforma tributaria del Gobierno y —de igual forma que el Centro Democrático— se opuso a su aprobación por considerarla “otro paso más de la aplicación del modelo económico neoliberal que se aplica desde 1990 en Colombia, en contra de la casi totalidad de los habitantes del país” (El Polo ratificó su rechazo a la peor reforma tributaria, 2016). En mayo de 2017 de nuevo apoyó públicamente varias protestas sociales en contra del Gobierno en Chocó y Buenaventura por el abandono estatal a estas regiones pobres del país; las protestas en Barrancabermeja por la modernización de las plantas petroleras; apoyó las iniciativas de revocatoria del alcalde de Bogotá. Declaro: “El Polo Democrático apoya las diferentes movilizaciones de los colombianos por sus justos derechos, convoca a los militantes y amigos a engrosar dichas protestas y le pide al gobierno nacional soluciones prontas y efectivas a los reclamos en mención” (El Polo Democrático apoya los justos paros y protestas que hay en el país, 2017).

Por su condición de minoría y por ser un partido que agrupa a diversos sectores de izquierda, la oposición que ejerció durante este período siempre tuvo un marcado contenido ideológico, recurrió a todos los espacios de discusión y de divulgación de sus ideas y con frecuencia fue de confrontación. A su vez, siempre rechazó la violencia que se presentaron en algunas de las protestas.

## Conclusiones

En un trabajo pionero, Robert Dahl planteó en la década de 1970 sobre las democracias: “cuando no rige el derecho de oponerse se despoja al derecho a participar de una gran parte de la significación que tiene en los países con opción al debate público” (Dahl, 1971). Enfatizaba en la importancia del debate público en el desarrollo de la democracia. Desarrollos teóricos posteriores recalcaron el doble sentido de la oposición, asumida como derecho y como obligación de los partidos, de tal forma que estos deben tener responsabilidad —con los sectores de la sociedad que representan y con las reglas con las cuales interactúan con otros partidos—, compromiso —con las vías legales y pacíficas de lucha por el poder— y disposición —estar dispuestos a confrontar y deliberar, pero también a llegar a acuerdos con el o los partidos en el poder, ya sea para solucionar o para superar conflictos— (Loaeza, 1996).

La oposición es consustancial y supone la tolerancia y el pluralismo deliberativo (Ionescu & Madariaga, 1968). Pero su legitimidad depende de que no se adelante

mediante la violencia, la tergiversación de las ideas, la manipulación de la información, las acusaciones sin fundamentos o el cuestionamiento infundado de los procedimientos y los resultados de las elecciones cuando no le favorecían.

Como se analizó en este artículo, durante este período el uribismo y el CD no fueron leales en su compromiso con la democracia, no reconocieron las derrotas electorales, ejercieron una oposición orientada a destruir, con carácter personal, con tergiversación de los hechos y radicalizando sus posiciones, lo cual tendió a producir polarización política y a imposibilitar el diálogo y los acuerdos: no fueron responsables, no tuvieron compromiso ni disposición democráticas. Fue una oposición de ojos cerrados, oídos sordos y ningún diálogo.

Por su parte, el PDA mantuvo sus convicciones plasmadas en sus programas y propuestas. Como estas eran opuestas a la de las élites en el poder, las posibilidades de diálogo y acuerdos eran muy bajas. Frente a la radicalización del uribismo ante el Gobierno y el proceso de paz, así como las políticas económicas y sociales del Gobierno, este partido se mantuvo en sus posiciones y con frecuencia asumió una actitud de confrontación. Como nunca se presentaron en el país claros alineamientos izquierda-derecha. Ejerció una oposición responsable, a diferencia de las extremas izquierdas tuvo compromiso con las vías legales, pero en muchos casos no mostró disposición a llegar a acuerdos, acorde con su sistema de creencias cerrado.

Además de la oposición en el Congreso, tanto el PDA como el CD fueron partícipes de debates en los medios de comunicación radiales y de televisión. De igual forma, los diarios de circulación nacional y la única revista de actualidad, *Semana*, incluyen las noticias relacionadas con los partidos de oposición y en ellas algunos de sus dirigentes han contado con espacios para columnas de opinión, aunque los diarios conservadores tienden a respaldar las posiciones del expresidente Uribe y a sus asociados políticos —*El Colombiano*, de Medellín; *El Nuevo Siglo*, de Bogotá y *El País*, de Cali—.

Durante estos ocho años la política en el país fue objeto de la radicalización de la derecha del CD y el uribismo, bajo la égida del expresidente y senador desde 2014 Álvaro Uribe Vélez. Su empeño en la recaptura del poder perdido en 2010 fue fallido y esto acrecentó su radicalidad y llevó a su partido a asumir cada vez más un perfil de derecha. La izquierda también se mantuvo lejana al Gobierno, excepto lo referido al proceso de paz. A su vez, mantuvo otro frente de oposición al Uribismo, mientras de nuevo se fragmentaba.

Este fue el escenario en el que se realizaron las elecciones de 2018. El uribismo volvió al poder con el candidato Iván Duque Márquez y se mantuvo la radicalización, en este caso con un Gobierno dividido y sin mayorías en el Congreso. La izquierda nuevamente ocupó el segundo lugar en las elecciones.

## Referencias

- Acevedo Carmona, D. (6 de abril de 2014). ¿Qué tan real es el peligro del Castro-chavismo? *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/que-tan-real-es-el-peligro-del-castro-chavismo-columna-485299>
- Acto Legislativo 03 de 2011 (1 de julio), por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal. *Diario Oficial* n.º 48.117. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43214>
- Acto Legislativo 05 de 2011 (18 de julio), por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones. *Diario Oficial* n.º 48.134. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_05\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_05_2011.html)
- Acto Legislativo 01 de 2012 (31 de julio), por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/07/Acto-Legislativo-01-de-2012.pdf>
- Acto legislativo 02 de 2015 (1 de julio), por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 49.560. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_02\\_2015.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2015.html)
- Acto Legislativo 01 de 2016 (7 de julio), por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. *Diario Oficial* n.º 49.927. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_01\\_2016.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2016.html)
- Álvaro Uribe responde porqué se opone al proceso de paz. (4 de septiembre de 2016). *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/alvaro-uribe-responde-por-que-se-opone-al-acuerdo-de-paz.html>
- Álvaro Uribe. Santos abre la vía al castrochavismo al pactar con las Farc. (3 de abril de 2014). *Larazon.es*. Recuperado de <https://www.larazon.es/internacional/alvaro-uribe-santos-abre-la-via-del-castrochavismo-al-pactar-con-las-farc-IE6017758>
- Arditi, B. (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciências Sociais Unisinos*, 45(3), 232-246. <http://dx.doi.org/10.4013/csu.2009.45.3.06>
- Castañeda, J. (2006). Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*, 85(3), 28-43. <http://dx.doi.org/10.2307/20031965>

- Centro Democrático. (22 de abril de 2018). El castrochavismo destruye, nuestros candidatos construyen: Uribe. Recuperado de <https://www.centrodemocratico.com/?p=697#.XVXNCDtMSUk>
- Colomer, J. & Escatel, L. (2005). La dimensión izquierda-derecha en América Latina. *Desarrollo Económico*, 44(177), 123-136. <http://dx.doi.org/10.2307/3655894>
- Concluye marcha contra el proceso de paz con las Farc en varias ciudades de Colombia. (13 de diciembre de 2014). BBC News.com. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2014/12/141213\\_ultnot\\_colombia\\_marcha\\_uribismo\\_en](https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/12/141213_ultnot_colombia_marcha_uribismo_en)
- Corral, H. (2016). *Relatos clandestinos de una guerra que se acaba*. Bogotá: Planeta.
- Dahl, R. (1971). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- De Vengoechea, A. (16 de marzo de 2010). Colombia respalda la “opción Santos” de Uribe. ABC.es. Recuperado de [https://www.abc.es/hemeroteca/historico-16-03-2010/abc/Internacional/colombia-respalda-la-opcion-santos-de-uribe\\_114208932078.html](https://www.abc.es/hemeroteca/historico-16-03-2010/abc/Internacional/colombia-respalda-la-opcion-santos-de-uribe_114208932078.html)
- Duque Daza, J. (2016). *El presidencialismo de transacción. Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en Colombia 1990-2002*. Santiago de Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.
- Duque Daza, J. (2018). *El presidencialismo de transacción. Vol II. Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en Colombia 2002-2016*. Santiago de Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.
- Duro enfrentamiento Vargas Lleras vs. Uribe Vélez. (22 de junio de 2011). *El Herald*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/politica/duro-enfrentamiento-vargas-lleras-vs-uribe-velez-26515>
- El 19 de agosto todos a la movilización de la dignidad cafetera y agropecuaria. (5 de agosto de 2013). Polo Democrático Alternativo. Recuperado de <https://www.polodemocratico.net/nuestras-noticias/103-nacionales/4737-el-19-de-agosto-todos-a-la-movilizacion-n>
- El apoyo al proceso de paz no va asilenciar nuestra crítica: Clara López. (26 de marzo de 2016). *El Herald*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/politica/el-apoyo-al-proceso-de-paz-no-va-silenciar-nuestra-critica-clara-lopez-250696>
- El atentado a Germán Vargas. (15 de octubre de 2011). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-atentado-german-vargas/247895-3>
- El Congreso del Bicentenario. (17 de julio de 2010). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-congreso-del-bicentenario/119401-3>
- El plebiscito es injusto, tramposo e irrespetuoso: senador Álvaro Uribe Vélez. (30 de agosto de 2016). *Caracol Radio*. Recuperado de [https://caracol.com.co/emisora/2016/08/30/medellin/1472558362\\_583357.html](https://caracol.com.co/emisora/2016/08/30/medellin/1472558362_583357.html)

- El Polo Democrático apoya los justos paros y protestas que hay en el país. (10 de mayo de 2017). *Polo Democrático Alternativo*. Recuperado de <https://www.polodemocratico.net/nuestras-noticias/102-titulares/11486-el-polo-democratico-apoya-los-justos-paros-y-protestas-que-hay-en-el-pais>
- El Polo ratificó su rechazo a la peor reforma tributaria. (28 de diciembre de 2016). *Polo Democrático Alternativo*. Recuperado de <https://jorgerobledo.com/el-polo-ratifico-su-rechazo-a-la-peor-reforma-tributaria/>
- El uribismo en el capitolio: la oposición sin debates memorables ni leyes. (15 de junio de 2015). *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/historia/balance-congreso-50555>
- Esta marcha debe continuar: Álvaro Uribe Vélez. (1 de abril de 2017). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/marcha-del-1-de-abril-y-alvaro-uribe-velez/520618>
- Ex presidente Álvaro Uribe critica a Rafael Pardo a través de Twitter. (20 de marzo de 2011). *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9047205>
- Fernández, A. (26 de febrero 26 de 2018). Centro Democrático ¿ni de izquierda ni de derecha? *Panam Post*. Recuperado de <https://es.panampost.com/felipe-fernandez/2018/02/26/centro-democratico-derecha/>
- García, F. & Martínez, H. (2001). *La estrategia política o parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿Capacidad de influencia o influencia efectiva?* Recuperado de <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/GarciaDiezFatima.pdf>
- Gómez, J. E. (11 de junio de 2017). En Colombia vamos hacia la opresión que viven en Venezuela: 10 razones. *Panam Post*. Recuperado de <https://es.panampost.com/jorge-gomez-pardo/2017/06/07/colombia-hacia-opresion-venezuela/>
- Grugel, J. (2009). “Basta de realidades, queremos promesas”. *Democracy after the Washignton Consensus*. En J. Grugel & P. Riggirozzi (eds.), *Governance after Neoliberalism in Latin America* (pp. 25-48). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Guarín, R. (2006). Oposición, competencia electoral y reformas para la paz en Colombia. *Desafíos*, 14, 69-114. Recuperado de <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/738/665>
- ¿Hacer ‘trizas’ el acuerdo de paz o salvarlo? El debate electoral que se avecina. (28 de mayo de 2017). *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/colombia/hacer-trizas-el-acuerdo-de-paz-o-salvarlo-el-debate-electoral-que-se-avecina.html>
- Hernández, S. (20 de junio de 2017). *Castrochavismo. El peligro es real*. Recuperado de <http://alvarouribevelez.com.co/es/content/castrochavismo-el-peligro-es-real>

- Ideología de género: una estrategia para ganar adeptos por el “No” al plebiscito. (17 de agosto de 2016). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/ideologia-de-genero-una-estrategia-para-ganar-adeptos-por-el-no-al-plebiscito/488260>
- Ionescu, G. & Madariaga, I. (1968). *Opposition: Past and Present of a Political Institution*. Londres: Watts.
- Jorge Noguera, condenado a 25 años de cárcel. (14 de septiembre de 2011). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/jorge-noguera-condenado-25-anos-carcel/246385-3>
- Katz, R. & Mair, P. (2002). The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-century Democracies. En R. Gunther, J. R. Montero & J. J. Linz, (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges* (pp. 113-135). Oxford: Oxford University Press.
- La ideología de género enfrentó al Gobierno y al uribismo en el Congreso. (16 de agosto de 2016). *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.co/colombia/la-ideologia-de-genero-enfrento-al-gobierno-y-al-uribismo-en-el-senado-233284-MXEU340286>
- Las consecuencias de la “diplomacia paralela” de Uribe. (26 de noviembre de 2011). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/politica/articulo/las-consecuencias-diplomacia-paralela-uribe/249893-3>
- Las tres tesis de Uribe derrotadas en la ley de víctimas. (5 de noviembre de 2011). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/politica/articulo/las-tres-tesis-uribe-derrotadas-ley-victimas/239645-3>
- Ley 1424 de 2010 (29 de diciembre), Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 47.937. Recuperado de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/Ley%201424%20de%202010.pdf>
- Ley 1448 de 2011 (10 de junio), por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 48.096. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>
- Leyes 1607 de 2012 (26 de diciembre), Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 48.655. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1607\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1607_2012.html)

Ley 1618 de 2013 (27 de febrero), por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. *Diario Oficial* n.º 48.717. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1618\\_2013.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1618_2013.html)

Ley 1739 de 2014 (23 de diciembre), por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 49.374. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1739\\_2014.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1739_2014.html)

Ley 1776 de 2016 (29 de enero), por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. *Diario Oficial* n.º 49.770. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1776\\_2016.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1776_2016.html)

Ley 1801 de 2016 (29 de julio), Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. *Diario Oficial* n.º 49.949. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1801\\_2016.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html)

Ley 1819 de 2016 (29 de diciembre), Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 50.101. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1819\\_2016.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html)

Ley 1882 de 2018 (15 de enero), por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 50.477. Recuperado de <http://www.secretariajuridica.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/ley-1882-2018>

Ley 1909 de 2018 (9 de julio), Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes. *Diario Oficial* n.º 50.649. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1909\\_2018.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1909_2018.html)

Ley 1943 de 2018 (28 de diciembre), por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 50.820. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1943\\_2018.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1943_2018.html)

Linz, J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Estudio.

Loeza, S. (1996). Oposición y democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 11. <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/11.pdf>

“Lo malo que está pasando se llama camino al castrochavismo y lo enfrentaremos”: Uribe. (3 de noviembre de 2017). *Hsbnoticias.com*. Recuperado de <http://hsbnoticias.com/noticias/politica/lo-malo-que-esta-pasando-se-llama-camino-al-castrochavismo-y-365406>



- Maduro talvez pensaba que por ayudarnos en el proceso de paz nos taparíamos los ojos: Santos. (17 de agosto de 2017). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/Item/ArticleAsync/536692?nextId=536732>
- Massari, O. (1990). Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias. En *La oposición en las democracias occidentales* (pp. 69-137). Buenos Aires: EUDEBA.
- Medina Uribe, P. (7 de marzo de 2011). María Ángela Holguín le dice no al nepotismo, pero no tiene problemas con los embajadores investigados. *La Silla Vacía*. <https://lasillavacia.com/historia/maria-angela-holguin-le-dice-no-al-nepotismo-pero-no-tiene-problemas-con-los-embajadores-in>
- Morales Mogollón, F. (2013 de 4 de 2013). ¿Finanzas por encima de derechos? *El Espectador*, p. 2. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/finanzas-encima-de-derechos-articulo-462285>
- Oficina de prensa del senador Jorge Robledo. (14 de diciembre de 2011). *Ley de regalías concentra más poder en el Presidente*. Recuperado de <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/ley-de-regalias-concentra-mas-poder-en-el-presidente-senador-robledo/2991/>
- Orozco Tascón, C. (12 de octubre de 2013). Dos semanas de protestas universitarias. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/educacion/dos-semanas-de-protestas-universitarias-articulo-452044>
- Partido Liberal se une a Acuerdo de Unidad Nacional. (23 de junio de 2010). *Vanguardia Liberal*. Recuperado de <https://www.vanguardia.com/politica/partido-liberal-se-une-al-acuerdo-de-unidad-nacional-ECVL67017>
- Pizarro, E. (2007). Pasado, presente y futuro de la oposición política en Colombia. En D. Hoyos, (Ed.), *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia* (pp. 118-140). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Powell, G. B. (2000). *Elections as Instruments of Democracy*. Nueva Haven – Londres: Yale University Press.
- Polo Democrático Alternativo. (2014). *Declaración de la bancada en el Congreso: el Polo Democrático ratifica oposición a Santos*. Recuperado de <https://www.polodemocratico.net/nuestras-noticias/102-titulares/6696-declaracion-de-la-bancada-en-el-congreso-el-polo-democratico-ratifica-oposicion-a-santos>
- Polo Democrático dice que apoya la paz, pero que seguirá en la oposición a Santos. (25 de febrero de 2016). *El Heraldo*. Recuperado de <https://www.elheraldo.co/politica/polo-democratico-dice-que-apoya-la-paz-pero-que-seguira-en-la-oposicion-santos-245337>
- Polo Democrático organiza protesta contra Juan Manuel Santos. (8 de agosto de 2010). *Caracol Radio*. Recuperado de [http://caracol.com.co/radio/2010/08/08/nacional/1281255420\\_338226.html](http://caracol.com.co/radio/2010/08/08/nacional/1281255420_338226.html)

- Polo Democrático pide al Gobierno retirar reforma a la justicia. (15 de marzo de 2012). *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.co/politica/polo-democratico-pide-retirar-reforma-la-justicia-penal-militar-169282-AUEU263762>
- Polo Democrático se retira del debate del acto legislativo por la paz. (6 de octubre de 2015). *Rcn.com*. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/colombia/polo-democratico-se-retira-del-debate-del-acto-legislativo-por-la-paz>
- Polo Democrático se une a la marcha por la paz del 9 de abril. (26 de marzo de 2013). *Radiosantafe.com*. Recuperado de <http://www.radiosantafe.com/2013/03/26/polo-democratico-se-une-a-la-marcha-por-la-paz-del-9-de-abril/>
- Polo Democrático ratifica su oposición al Gobierno de Santos. (11 de diciembre de 2016). *Diario del Cauca*. Recuperado de <https://diariodelcauca.com.co/noticias/politica/polo-democratico-ratifica-su-oposicion-al-gobierno-de-santos-260125>
- ¿Por qué la Ley de Zidres es anticampesinos? (7 de mayo de 2018). *Polo Democrático Alternativo*. Recuperado de <https://www.polodemocratico.net/nuestras-noticias/103-nacionales/12452-por-que-la-ley-zidres-es-anticampesinos>
- Propuestas claras de la candidata del Polo. (16 de mayo de 2014). *Polo Democrático Alternativo*. Recuperado de <https://www.polodemocratico.net/nuestras-noticias/102-titulares/6259-propuestas-claras-de-la-candidata-del-polo>
- Rafael Pardo Criticó Agro Ingreso Seguro en consejo comunitario. (7 de noviembre de 2009). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/rafael-pardo-critico-agro-ingreso-seguro-consejo-comunitario/109573-3>
- Ramírez Prado, J. (4 de octubre de 2016). El No ha sido la campaña más barata y más efectiva de la historia. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/asuntos-legales/actualidad/el-no-ha-sido-la-campana-mas-barata-y-mas-efectiva-de-la-historia-2427891>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. *Histórico elecciones*. Recuperado de <https://wsr.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,3635-.html>
- Rifirrafe entre el Gobierno y Uribe por discurso en cumbre de Grecia. (7 de junio de 2017). *El Colombiano*. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/colombia/rifirrafe-entre-el-gobierno-y-uribe-por-discurso-en-cumbre-en-grecia-DI6684207>
- Robledo, J. E. (2016). *El Polo ratificó su oposición a Santos*. Recuperado de <https://jorgerobledo.com/el-polo-ratifico-su-oposicion-a-santos/>
- Sánchez, F. (21 de junio de 2017). Uribe redobla su ofensiva internacional contra Santos ante las elecciones de 2018. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2017/06/21/actualidad/1498047099\\_786081.html](https://elpais.com/internacional/2017/06/21/actualidad/1498047099_786081.html)

- Santos dice sentir vergüenza por comentarios de que el nobel fue comprado. (11 de diciembre de 2016). *El Nuevo Herald*. Recuperado de <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/colombia-es/article120256953.html>
- Sartori, G. (1982). *Elementos de teoría política*. Elementos de teoría política. Madrid: Alianza.
- Seis puntos que Uribe quiere cambiar en el acuerdo de paz. (6 de octubre de 2016). *El Colombiano*. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-gobierno-y-farc/los-puntos-que-uribe-pide-cambiar-en-el-acuerdo-de-paz-DE5116317>
- Spitaledda, R. (11 de abril de 2011). Protestas estudiantiles. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/protestas-estudiantiles>
- Stoppino, M. 2004. Voz Ideología. En N. Bobbio, N. Matteucci & G. Pasquino (Dirs.), *Diccionario de Política* (pp. 435-446). México: Siglo XXI.
- “Tememos que Colombia tome ese camino castrochavista”: Uribe. (12 de febrero de 2015). *El Colombiano*. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/tememos-que-colombia-tome-ese-camino-castrochavista--uribe-BY1265939>
- Uribe acusa a Santos de traición y mentira. (18 de noviembre de 2014). *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/uribe-acusa-santos-de-traicion-y-mentira-articulo-528107>
- Uribe califica a Santos de canalla. (14 de enero de 2013). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/uribe-califica-santos-canalla/329654>
- Uribe da 10 razones para no hablar de conflicto armado. (7 de mayo de 2011). *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/content/uribe-da-10-razones-para-no-hablar-de-conflicto-armado>
- Uribe deja el poder con “tristeza” por guerrilleros libres en Venezuela. (25 de julio de 2010). *El Nuevo Diario*. Recuperado de <https://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/79681-uribe-deja-poder-tristeza-guerrilleros-libres-vene/>
- Uribe dice que Centro Democrático no es de derecha; Fernando Londoño, que sí. (5 de agosto de 2017). *Pulzo.com*. Recuperado de <https://www.pulzo.com/nacion/centro-democratico-es-partido-derecha-dice-londono-PP264337>
- Uribe dice que diálogo con las Farc conduce a “lo peor: el castrochavismo”. (19 de septiembre de 2013). *La Información*. Recuperado de [https://www.lainformacion.com/politica/fuerzas-armadas/uribe-dice-que-dialogo-con-las-farc-conduce-a-lo-peor-el-castrochavismo\\_3EmXw6Um1upZOKnzF6dOj2/](https://www.lainformacion.com/politica/fuerzas-armadas/uribe-dice-que-dialogo-con-las-farc-conduce-a-lo-peor-el-castrochavismo_3EmXw6Um1upZOKnzF6dOj2/)
- Uribe dice que triunfo de Santos estuvo lleno de irregularidades. (15 de junio de 2014). *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/uribe-dice-triunfo-de-santos-estuvo-lleno-de-irregulari-articulo-498516>

- Uribe: le van a entregar el país a las Farc para meterme a mí a la cárcel. (29 de septiembre de 2015). *Noticiasrcn.com*. Recuperado de <https://noticias.canalrcn.com/nacional-pais/uribe-le-van-entregar-el-pais-las-farc-meterme-mi-carcel>
- Uribe Vélez, Á. (2005). *Exposición del presidente Uribe en Foro: ¿Amenaza terrorista o conflicto interno?* Recuperado de [http://historico.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2005/abril/26/10262005.htm](http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2005/abril/26/10262005.htm)
- Uribe Vélez, Á. (2010). Última alocución del Presidente Álvaro Uribe Vélez a los colombianos. Recuperado de <http://www.alvarouribevelez.com.co/es/content/ultima-allocucion-del-presidente-alvaro-uribe-velez-los-colombianos>
- Uribe Vélez, Á. (2014). *El Congreso que se eligió es ilegítimo, por fraude en elecciones: Uribe*. Recuperado de <http://www.alvarouribevelez.com.co/es/content/el-congreso-que-se-eligio-es-ilegitimo-por-fraude-en-elecciones-uribe-0>
- Uribe Vélez, Á. (2018). *Declaración del expresidente Álvaro Uribe Vélez*. Recuperado de <https://diariodelcauca.com.co/noticias/politica/el-castrochavismo-destruye-nuestros-candidatos-construyen-al-412127>
- Vairo, D. (2017). Oposición partidaria y (des) lealtad democrática en América Latina (1978-2010). *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 273-304.
- Vargas criticó uso de puerta giratoria; Uribe respondió duramente. (22 de junio de 2011). *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9701988>
- Zuchinni, G. (1982). Oposición política. En N. Bobbio, N. Matteucci & G. Pasquino (Dirs.), *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- 15 razones por las que Uribe se opone a la justicia especial a militares. (22 de diciembre de 2015). *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/alvaro-uribe-se-opone-la-justicia-especial-militares/454565-3>

# La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en las elecciones legislativas de 2018 (Catatumbo-Colombia)\*

Camilo Echandía-Castilla\*\*

Irene Cabrera-Nossa\*\*\*

Universidad Externado de Colombia


<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78174>

## Resumen

Este artículo busca responder a la pregunta de si es posible establecer en el Catatumbo una relación de causa y efecto generalizable entre la presencia previa de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y un nivel bajo o alto de votos por el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Farc) en las elecciones para el Congreso de 2018. Este artículo aplica una metodología cuantitativa con soporte

---

**\*Artículo recibido:** 28 de febrero de 2019 / **Aceptado:** 18 de julio de 2019 / **Modificado:** 13 de agosto de 2019. Este artículo es producto del proyecto de investigación “Escenarios de riesgos y oportunidades para la participación política de excombatientes de la guerrilla” del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia y fue financiado por la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

\*\* Economista y Profesor Emérito de la Universidad Externado de Colombia. Profesor investigador del CIPE de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Correo electrónico: [camilo.echandia@uexternado.edu.co](mailto:camilo.echandia@uexternado.edu.co)  <https://orcid.org/0000-0002-6536-9090>

\*\*\* Magister en Public and International Affairs por University of Pittsburgh, Estados Unidos. Profesora investigadora del CIPE de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: [irene.cabrera@uexternado.edu.co](mailto:irene.cabrera@uexternado.edu.co)  <https://orcid.org/0000-0002-6313-9777>

## Cómo citar

---

Echandía-Castilla, C. & Cabrera Nossa, I. (2019). La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en las Elecciones Legislativas de 2018 (Catatumbo-Colombia). *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 16, 93-116. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78174>

documental y una triangulación con fuentes secundarias. Los hallazgos de la investigación muestran que, aunque el escenario conformado por San Calixto, Hacaré, Teorama y El Tarra constituye un enclave político para el nuevo partido, la disputa por el control de este territorio entre grupos armados se perfila como una amenaza para el proceso de reintegración social y política de los integrantes de la guerrilla desmovilizada.

**Palabras clave:** desempeño electoral; conflicto armado; FARC; Catatumbo; narcotráfico; Colombia.

## **The Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Farc) in 2018 Legislative Elections (Catatumbo-Colombia)**

### **Abstract**

This article aims to answer the question regarding the existence of a general trend in Catatumbo in terms of a cause and effect relationship between the previous presence of the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), and a low or high level of votes for The Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Farc) in the legislative elections of 2018. This paper applies a quantitative methodology with documentary research and a triangulation with secondary sources. The findings of this research show that in spite of the existence of a political cluster for the new party, formed by San Calixto, Hacari, Teorama and El Tarra, the dispute over the control of this territory among armed groups entails a threat for the social and political reincorporation process of the demobilized guerrilla.

**Keywords:** electoral performance; armed conflict; FARC; Catatumbo; drug trafficking; Colombia.

### **Introducción**

*En mi sentir el problema de Norte de Santander es distinto, al que confronta el departamento del Sur de Santander. La efervescencia política de Santander del Sur motivada por asuntos electorales ha sido capitalizada en el Norte para vengar rencores personales y vencer en la competencia comercial que de manera crudelísima se ha establecido en varias poblaciones de aquella región. (Juez Santamaría, 17 de septiembre de 1932, citado en Gutiérrez 2014)*

En el marco del Acuerdo de Paz de la Habana una de las provisiones<sup>1</sup> con mayor incidencia en la dinámica electoral del país fue la apuesta por la reintegración política de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a partir de la transformación de este grupo armado en partido político y su participación en la competencia democrática por el poder. Como resultado de lo anterior, excombatientes de esta guerrilla participaron por primera vez en las elecciones para Congreso en marzo de 2018 y de acuerdo con lo previsto en los Acuerdos accedieron a cinco curules para el Senado, así como a cinco curules para la Cámara por dos períodos constitucionales.

Aun cuando el nuevo partido recibió diez escaños en el Congreso de manera provisional como parte de lo acordado en la Habana, en las urnas la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Farc) no alcanzó el umbral de votos a nivel nacional que habría requerido para acceder a una curul en el Senado, teniendo en cuenta que logró a su favor sólo el 0.34 %<sup>2</sup> y no el 2 % del total de los votos totales válidos. Tal condición remite a un futuro incierto a nivel de su participación en el legislativo a partir de 2026.

Este artículo busca responder a la pregunta de si es posible establecer una relación de causa y efecto generalizable entre la presencia previa de la guerrilla de las FARC, o de otras organizaciones armadas y un nivel bajo o alto de votos por el partido Farc. Tal como se observa en la figura 1, de los 250 municipios con presencia de las FARC hasta su desmovilización, en 205 se registró apoyo a la Farc en las elecciones legislativas de 2018. Aun así, el número se reduce a 52 al considerar una participación porcentual superior al 1.5 de la votación total de cada municipio, y a tan sólo cinco —Argelia y Jambaló en Cauca, San Calixto en Norte de Santander, Valle del Guamuez en Putumayo y Uribe en Meta— al elevarla por encima del 12 %. En el orden subnacional se pueden identificar las zonas donde la Farc cuenta con apoyo electoral y presencia previa de las FARC. Entre estas zonas se encuentra el Catatumbo en Norte de Santander<sup>3</sup>,

---

1. "Entre otras provisiones se apuntaba a la generación de nuevas condiciones para la creación de partidos políticos y de circunscripciones territoriales de paz; la búsqueda de mayor participación electoral y política, incluyendo la participación de la mujer y las minorías; la creación de garantías de participación para organizaciones y movimientos sociales; el Estatuto de Oposición; y, no menos importante, la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política" (Londoño, 2017, pp. 8-9).

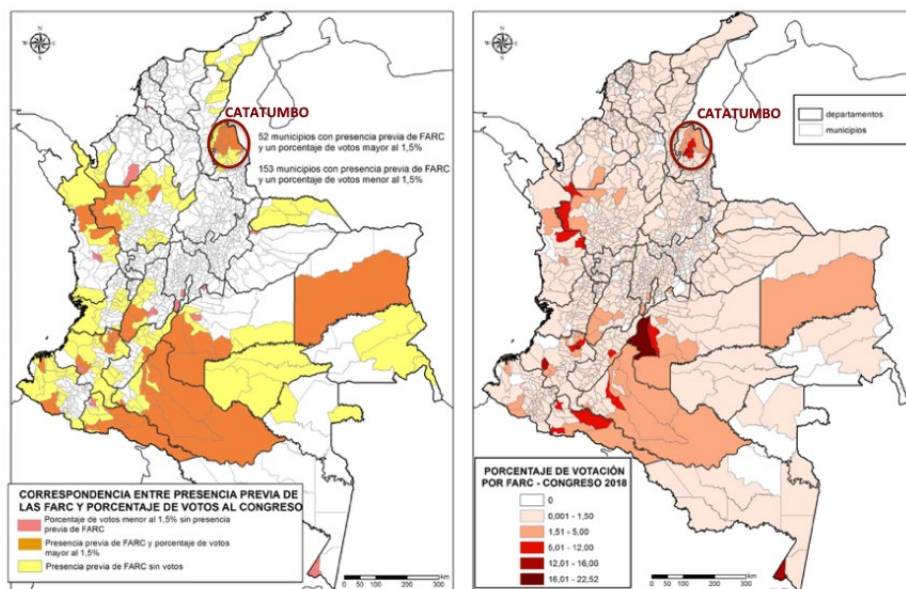
2. Este porcentaje fue equivalente a 52 532 votos a nivel nacional, de acuerdo con los datos de las elecciones legislativas 2018 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

3. El Catatumbo es una subregión del departamento de Norte de Santander ubicada al nororiente del país. La subregión se encuentra ubicada en el norte del departamento, en la Cordillera Oriental y la atraviesa el río Catatumbo que desemboca en el lago de Maracaibo (Venezuela). Está conformada por los municipios de Tibú, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, San Calixto, Sardinata y Teorama. Limita al norte y al oriente con Venezuela, al occidente con el departamento del Cesar y al sur con los municipios de Ábrego, Bucarasica, Lourdes, Cúcuta, Santiago, San Cayetano y Gramalote, todos pertenecientes al departamento Norte de Santander.

donde los resultados al Congreso permiten identificar diferentes escenarios con variaciones importantes en el nivel de apoyo electoral.

La pregunta formulada es especialmente pertinente en el Catatumbo, por cuanto la revisión de los resultados electorales de los últimos años revelaría que hay una mayor intención de voto por la izquierda que se expresa principalmente en zonas donde las FARC tuvo influencia (Echandía & Cabrera, 2017a). De acuerdo con los resultados de los comicios de marzo de 2018, se evidencia que la Farc obtuvo en el Catatumbo 1.572 votos que equivalen al 3 % del total registrado a nivel nacional y que en cuatro municipios correspondientes a San Calixto, Teorama, Hacarí y El Tarra se concentra la mayor favorabilidad (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2018). No obstante, los niveles de votación por la Farc en municipios como Tibú, Convención, La Playa y Sardinata varían significativamente respecto a los cuatro municipios enunciados anteriormente y, por lo tanto, como se mostrará en este artículo, los resultados electorales también indicarían que la presencia previa de los frentes de las FARC en los municipios del Catatumbo no se traduce necesariamente en un decidido apoyo al nuevo partido.

**Figura 1.** Escenarios de apoyo a la Farc en las elecciones legislativas de 2018 y presencia previa de las FARC



Fuente: elaborado por los autores a partir de los datos de las elecciones al Congreso de la República de Colombia de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2018).



En paralelo al análisis de las votaciones por la Farc, es preciso notar que el contexto en el que se ha implementado la reincorporación política de las FARC es poco común respecto a lo que ha ocurrido en países con procesos de posconflicto teniendo en cuenta la continuidad de la guerra y de distintas economías criminales a cargo de otros grupos armados en Colombia. Sin duda, la incidencia de esta situación sobre la dinámica electoral del Catatumbo no puede subestimarse en la medida en que el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) —o Pelusos— han mantenido su presencia armada en la región con el objetivo de garantizar su acceso a espacios estratégicos y a rentas económicas principalmente asociadas al narcotráfico (Echandía & Cabrera, 2019). Tales condiciones tienen el potencial de afectar el desempeño de la Farc y, en general, la dinámica electoral, debido al compromiso de este nuevo partido de promover el fin del narcotráfico y el registro reciente de acciones violentas contra la población por parte de las organizaciones armadas que aún están activas en esta zona fronteriza con Venezuela.

Esta es una investigación cuantitativa con soporte documental y triangulación de fuentes secundarias. En primer lugar, con el fin de establecer un análisis sobre la votación por el partido Farc, se adelantó una consulta y procesamiento de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil relativos a los resultados electorales de las votaciones al Congreso 2018 a nivel nacional y, adicionalmente, para el nivel regional, se sistematizaron los resultados electorales por puestos de votación en las áreas rurales y en las cabeceras de los municipios del Catatumbo.

En segundo lugar, en función de incorporar el impacto de la presencia y actividad de grupos armados y eventos violentos sobre el desempeño electoral de las FARC, se utilizó la información secundaria de la plataforma de datos multitemporal del Proyecto de seguimiento del conflicto armado en Colombia<sup>4</sup> del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia. En tercer lugar, se revisaron fuentes secundarias en términos de bibliografía especializada sobre variables de éxito y riesgo para la participación electoral de excombatientes, así como documentos analíticos e informativos de prensa y de centros de pensamiento.

---

4. Esta plataforma construida por los autores de este artículo consolida información sobre variables de conflicto armado y violencia de distintas fuentes institucionales como el Ministerio de Defensa, Medicina Legal, la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos en Colombia, el Observatorio de Drogas de Colombia, la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal y datos independientes de la Fundación Ideas para la Paz, El Tiempo, El Espectador, el portal Verdad Abierta, entre otros.

La información de los resultados electorales fue procesada a través del software ArcGis, con el fin de facilitar la identificación de patrones espaciales en la votación por el partido Farc al Congreso registrada en los puestos de votación ubicados en las cabeceras municipales y en el área rural.

En cuanto a los aportes teórico-analíticos a tener en cuenta en la presente investigación, diversos estudios académicos han conceptualizado la reintegración política de excombatientes como la organización del grupo rebelde en partido político; el desarrollo de actividades políticas por parte de los desmovilizados a través de medios legales e institucionales; así como la participación del grupo excombatiente en el poder ejecutivo o legislativo a nivel nacional o local (Dudouet, Planta & Glessmann, 2016). Con todo, más allá de estas posibles definiciones, la literatura especializada en la materia ha señalado que la participación política de excombatientes no es una condición fácil de acordar o de sostenerse en el tiempo con éxito.

Al respecto cabe señalar que son muy pocos los casos internacionales<sup>5</sup> donde se han establecido condiciones específicas para la participación política de grupos desmovilizados una vez se ha terminado la guerra (Söderström, 2014; Wittig, 2016). Ciertamente, la participación política de excombatientes es un asunto que implica un análisis costo-beneficio para las partes que han estado en conflicto. En otras palabras, mientras que los rebeldes deben sopesar los costos de resistencia en medio de la guerra, con los costos de participar en la competencia electoral, por su parte, el gobierno debe sopesar los costos de tolerancia hacia una nueva fuerza política, con los costos de supresión o de mantener una campaña de presión militar (Shugart, 1992, p. 127).

En el caso colombiano el desgaste militar del Estado y de las FARC propició una solución negociada que incluía la reintegración política de este grupo desde una lógica gana-gana. La guerrilla, en medio de su retroceso militar y territorial, encontró en el Acuerdo de Paz una oportunidad para mantener algún tipo de incidencia política y, de manera paralela, el gobierno, ante la prolongación de la confrontación armada, optó por una apertura democrática que favoreciera el fin de las hostilidades y la violencia contra los civiles pese a la reticencia de varios sectores políticos dispuestos a competir electoralmente con los excombatientes (Echandía & Cabrera, 2017b; De la Calle, 2019). Como resultado, Colombia haría parte de los contados países donde los acuerdos incluyeron estratégicamente garantías para la participación de una nueva fuerza política para poner fin al conflicto.

---

5. Sólo 30 acuerdos de paz entre los 216 que se firmaron en la segunda mitad del siglo XX incluyeron provisiones para la conversión de los grupos rebeldes en partidos (Söderström, 2014).

Ahora bien, literatura especializada en la materia ha advertido que en contextos de construcción de paz son múltiples los desafíos que rodean el éxito de la participación política de rebeldes. Mientras que para algunos analistas este éxito radica simplemente en que el grupo armado logre establecer un partido político, para otros, existen asuntos más complejos que inciden en el sostenimiento de la reintegración política de excombatientes como el tipo de organización interna del nuevo partido, su historia previa de apoyo social, así como la existencia de garantías institucionales para su participación (De Zeeuw 2008; Manning 2008; Söderberg, 2007; Wittig, 2016).

Sin embargo, desde la dimensión político-electoral, un balance de la participación política de grupos desmovilizados implicaría examinar si los excombatientes lograron acceder a asientos en instituciones públicas o si alcanzaron algún estatus que les permita ejercer veto en decisiones políticas (Allison, 2006; Shugart, 1992; Zukerman, 2011). En otras palabras, la carrera política que adelantan los grupos rebeldes y su éxito depende, sin lugar a duda, de su capacidad para obtener votos en las elecciones legislativas y ejecutivas (Allison, 2016; Hensell & Gerdes, 2012).

En congruencia con esta última aproximación, una de las principales variables de análisis que se ha empleado para evaluar los logros de la participación política de excombatientes es el desempeño electoral del partido surgido tras la desmovilización del grupo armado (Allison, 2006, Manning & Smith, 2018). En los hallazgos de Manning y Smith (2018) sobre el estudio de grupos rebeldes convertidos en partidos, a partir de la observación de 77 partidos y 37 países, los resultados electorales que presentan estas organizaciones desde su inicio afectarían considerablemente su futuro apoyo político. Adicionalmente, a través del estudio de los resultados de votación no sólo sería evidente en qué medida el grupo excombatiente en contexto de posconflicto cuenta con bases electorales para acceder a cargos públicos hacia futuro, sino que, además, las tendencias de votación a nivel regional permitirían notar en qué medida zonas de influencia previa del grupo armado en realidad constituyen escenarios con favorabilidad electoral para el nuevo partido político (Wood, 2001).

A partir de esto, los siguientes apartados se concentran en el análisis de la votación por la Farc en el Catatumbo con el fin de adelantar una aproximación al desempeño electoral del partido surgido del Acuerdo de Paz y el impacto de variables asociadas al conflicto armado y a la violencia en la región.

## **Desempeño electoral de la Farc en medio del conflicto armado y la violencia en el Catatumbo**

El desarrollo de organizaciones armadas en el Catatumbo se encuentra estrechamente ligado al hecho de que la mayoría del territorio es montañoso. Es importante, advertir que en las dos grandes unidades fisiográficas han hecho presencia, en la zona montañosa la guerrilla y en la plana los grupos paramilitares o de autodefensa<sup>6</sup>.

El ELN fue la primera guerrilla en ingresar al Catatumbo. Su presencia se vio favorecida por la primera colonización de migrantes a finales de los años setenta, que buscaban empleo en la nueva economía generada alrededor del petróleo y que simpatizaban con la organización alzada en armas. El propósito de esta agrupación era acercarse a la frontera con Venezuela y crear así un corredor de comunicación con el departamento de Arauca, a través del cual se generarían las condiciones para su posterior expansión alrededor del oleoducto Caño Limón-Coveñas. De esta forma, a principios de los años ochenta se produjo la mayor expansión territorial del ELN, logrando el control de la provincia de Ocaña y Pamplona, en las regiones del Catatumbo y el Sarare, así como el área metropolitana de Cúcuta<sup>7</sup>.

Posteriormente, se registró una nueva colonización, esta vez alrededor de los cultivos de coca, la cual inició en los años ochenta, pero adquirió mayor fuerza en la segunda mitad de la década del noventa. Durante esta fase, las FARC, a través del frente 33, incursionó por la provincia de Ocaña y el Catatumbo. En el marco de la Séptima Conferencia (1982), Norte de Santander adquiere especial importancia como uno de los puntos culminantes para el dominio de la cordillera oriental y de esta manera comunicar Ecuador con Venezuela, a través de la creación de una cadena de frentes.

El desplazamiento del ELN como actor armado dominante en el Catatumbo se relaciona directamente con el fortalecimiento que las FARC derivan del auge, a partir de 1996, de los cultivos de coca, que posteriormente les fueron disputados por los grupos de autodefensa. Lo que es más importante, las autodefensas entran a atacar las bases de apoyo de la guerrilla y diseñan una estrategia para conquistar el corredor entre Tibú

---

6. . El Catatumbo se divide en tres áreas geográficas. La primera, zona de Cordillera, integrada por los municipios de La Playa, Hacarí, San Calixto, Teorama, Convención y El Carmen. La segunda, zona intermedia, denominada así por tener una parte en la planicie y otra en la cordillera, abarca los municipios de El Tarra y Sardinata, está atravesada por los ríos con igual nombre que desembocan en el río Catatumbo. La tercera, zona plana, corresponde a Tibú y se ubica en el piedemonte oriental de la cordillera, en límites con Venezuela.

7. Un estudio detallado sobre la dinámica del conflicto y sus principales protagonistas en el Catatumbo se puede consultar en Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH (2002; 2007).

y Cúcuta y su área metropolitana, y de esta forma, asegurar la zona estratégica para el narcotráfico que comunica el Urabá y el departamento de Córdoba con Arauca.

En el Catatumbo se identifican cuatro estructuras que hicieron presencia en diferentes momentos: las Autodefensas del Sur del Cesar (AUSC), el Bloque Catatumbo, comisiones del Bloque Norte y el Bloque Central Bolívar. Las distinciones entre estas estructuras se refieren a factores de orden histórico. Estas estructuras se desmovilizaron entre los años 2004 y 2006, en el marco del proceso de negociación llevado a cabo por la primera administración de Álvaro Uribe Vélez.

Con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas y la mayor ofensiva militar contra las guerrillas entre 2003 y 2007, las FARC se propusieron recuperar el control sobre el Catatumbo para lo cual el grupo alzado en armas llevó a cabo diversas acciones contra la fuerza pública, promovió paros armados, atacó la infraestructura social de los municipios, la red eléctrica nacional y cometió múltiples homicidios a personas protegidas con liderazgo social o comunitario, amenazó de forma generalizada a alcaldes y concejales, vetó la presencia de la comunidad internacional, afectando de manera grave la escasa gobernabilidad, la participación ciudadana y el derecho de todos los ciudadanos a regir los destinos municipales.

El predominio que lograron las guerrillas en el Catatumbo paulatinamente fue cerrando el espacio a las bandas criminales que sobreviven a la desmovilización de las autodefensas y en la actualidad sólo tienen presencia los Pelusos, que no son otros que aquellos que manejó alias Megateo hasta 2015, disidente del EPL, que perdió su norte político y se criminalizó<sup>8</sup>. La entrega, captura y baja de otros de sus mandos ha acelerado el proceso de tensión interna, fragmentación y criminalización, dando paso a líderes jóvenes que buscan imponer el control a través de la violencia y la intimidación (Cayó Pácora, cabeza de Los Pelusos y azote del Catatumbo, 2019).

En medio de las negociaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC —octubre de 2012- noviembre de 2016—, se registran en el Catatumbo niveles del conflicto armado comparable con los de las conversaciones adelantadas en el gobierno de César Gaviria —junio de 1991 - marzo de 1992— y sustancialmente más bajos con respecto al proceso llevado a cabo en la administración de Andrés Pastrana en el Caguán —noviembre de 1998 - febrero de 2002—. Es importante subrayar que, a diferencia de

---

8. El EPL también contó con presencia en el Catatumbo por medio del Frente Libardo Mora Toro en Tibú, Sardinata, Hacarí, San Calixto, La Playa y El Carmen. Esta agrupación, que en el pasado tuvo mucho arraigo en Córdoba y Urabá, después de su desmovilización en 1991, pero sobre todo después del avance de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), comienza a registrar una presencia importante en la región del Catatumbo a partir de 1996, no obstante, mucho menor que las FARC y el ELN.

lo acaecido en las negociaciones anteriores, en medio del proceso de paz del gobierno Santos se impone una tendencia descendente tanto en la actividad guerrillera como en los combates de las Fuerzas Militares (FF.MM.) (Echandía & Cabrera, 2017b).

La salida de las FARC del escenario de la confrontación armada mediante el proceso de paz propició el reacomodo del ELN y el EPL que se inició en 2016 con una primera fase en San Calixto, Teorama y El Tarra. Una segunda etapa de expansión tuvo lugar en Tibú, Convención y Sardinata. El incumplimiento por parte del EPL del acuerdo pactado con el ELN para evitar la confrontación en el proceso de reacomodo sobre los territorios donde las FARC tuvieron mayor influencia, generó el enfrentamiento entre estos grupos (El Catatumbo sigue abandonado a su suerte, 2018). El EPL desató normas establecidas, como que las estructuras armadas no podían estar uniformadas en los cascos corregimentales, y también empezó a desconocer a las organizaciones sociales, lo cual generó fuertes tensiones con el ELN (Defensoría del Pueblo, 2018a, 2018b, 2018c).

Desde que se inició a comienzos de 2018 el enfrentamiento, los reportes que se han conocido dan cuenta del fortalecimiento del ELN a partir de apoyos venidos del Sur de Bolívar y Arauca y que el grupo guerrillero no tiene intenciones de desistir de su objetivo de impedir a toda costa la expansión del EPL (El posconflicto en el Catatumbo, a un paso del fracaso, 1 2018). Aunque inicialmente los reportes sobre el EPL, grupo que el Gobierno etiqueta como una banda criminal, decían que era un pequeño grupo con no más de 50 integrantes con influencia histórica en El Tarra, Hacarí y San Calixto, de acuerdo con informaciones recientes, se habría fortalecido debido a la estrecha relación que mantiene con poderosas organizaciones del narcotráfico (La riqueza maldita del Catatumbo, 2018).

En paralelo a estos escenarios, se desarrolla una ofensiva militar que pretende recuperar la seguridad en la región, con el despliegue de fuerzas especializadas de alta movilidad, adscritas a la Fuerza de Tarea Vulcano, la Fuerza de Despliegue Rápido III y los batallones de operación terrestre BATOT, sumado a los Batallones Especiales Energéticos y Viales BAEV. Este nuevo modelo operativo que se viene aplicando en el Catatumbo, responde al plan de transformación institucional, emprendido desde 2011 y que se enmarca en la denominada doctrina Damasco (Defensoría del Pueblo, 2019a; 2019b).

Aunque es indiscutible que en el Catatumbo la intensidad de la confrontación armada disminuye, debido a la decisión de las FARC de abandonar la lucha armada, el enfrentamiento que, desde comienzos de 2018, protagonizan el ELN y el EPL por el

control de los cultivos de coca en expansión<sup>9</sup>, ha venido escalando y comienza a perfilarse como la principal amenaza para el proceso de reintegración social y política de los integrantes de la guerrilla desmovilizada. La situación descrita se agrava aún más con el surgimiento de las disidencias del Frente 33 de las FARC, autodenominadas “Frente Catatumbo FARC”, con presencia en los municipios de Convención, El Tarra y Teorama (El precio de vivir en el Catatumbo en medio de la guerra entre guerrillas, 2018).

A partir de la dinámica del conflicto armado y del desempeño del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en las elecciones legislativas de 2018 en la región del Catatumbo, se pueden identificar tres diferentes escenarios donde el nivel de votación y su distribución espacial varían significativamente, tal como se muestra en la tabla 1 y la figura 2.

**Tabla 1.** Votación de la Farc y factores de riesgo por escenario en el Catatumbo

ESCENARIO	MUNICIPIO	Votación Farc	Participación Farc	Presencia FARC (2016)	Presencia ELN (2018)	Presencia EPL (2018)	Hectáreas Coca (2016)	Hectáreas Coca (2017)	Tasa Homicidio (2016)	Tasa Homicidio (2018)
1	SAN CALIXTO	406	12.5%	X	X	X	445,0	640,3	58,7	57,6
1	TEORAMA	193	4.0%	X	X	X	1856,7	2479,6	100,1	104,8
1	HACARÍ	188	8.2%	X	X	X	214,9	386,8	56,0	119,7
1	EL TARRA	187	5.0%	X	X	X	3682,7	4300,6	109,3	199,5
2	TIBÚ	307	2.0%	X	X	X	12787,4	13685,7	103,5	215,6
2	CONVENCIÓN	154	3.0%	X	X	X	890,6	1315,7	105,3	172,3
3	SARDINATA	65	1.0%	X	X	X	3847,4	4112,4	79,6	53,1
3	EL CARMEN	47	1.0%	X	X	X	664,3	758,4	7,3	82,3
3	LA PLAYA	25	1.0%	X	X	X	6,1	25,6	58,5	23,4

Fuente: elaborado por los autores con base en la plataforma de datos del CIPE.

El primer escenario con el 60 % de los votos obtenidos en el Catatumbo por la Farc y una elevada concentración geográfica de los puestos donde se registra dicha votación, está conformado por San Calixto (406)<sup>10</sup>, Teorama (193), Harcarí (188) y

9. El Catatumbo, con 32 701 hectáreas sembradas con coca en 2018, que representan el 19 % de las que se cultivan a nivel nacional, es la tercera región con más cultivos después de Pacífico y Putumayo-Caquetá. El último censo disponible hizo especial énfasis en Tibú, Sardinata, Teorama y El Tarra, por cuanto estos municipios constituyen el núcleo de mayor crecimiento debido a que desde 2010 se ha registrado en materia de cultivos de coca un incremento ininterrumpido (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019).

10. Estas cifras hacen referencia al total de votos por la Farc al Senado en los comicios de marzo de 2018

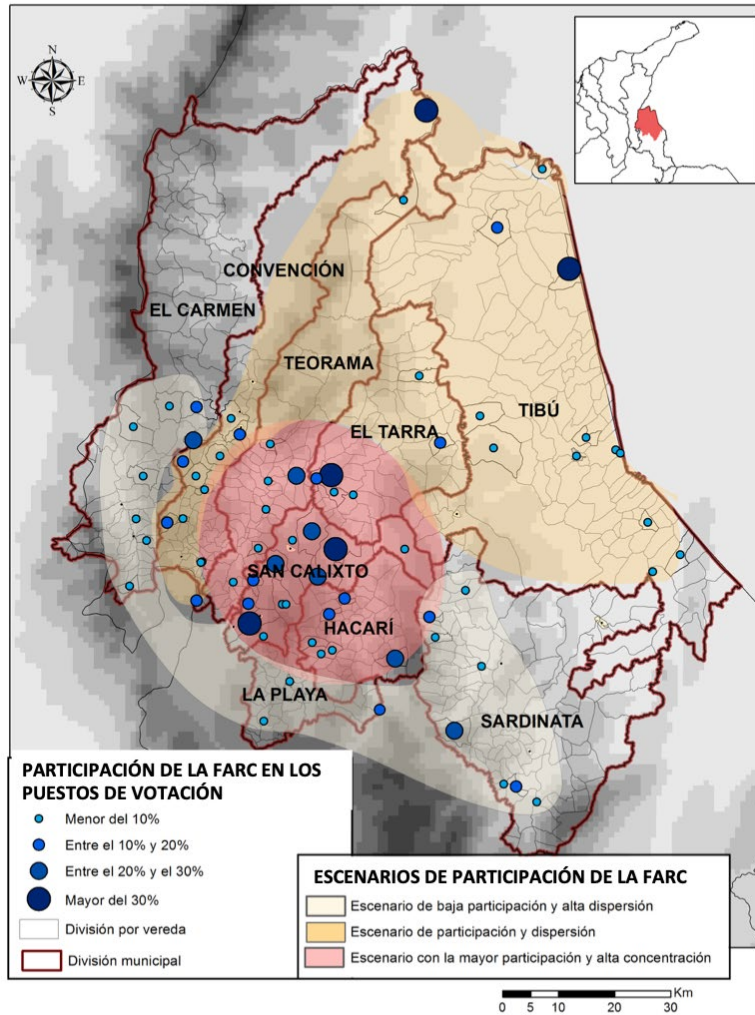
El Tarra (187). En este escenario, con un fuerte predominio del partido conservador hasta 2006, se experimenta en los últimos años un giro hacia la izquierda. Este cambio coincide con la desmovilización de las autodefensas y la reconquista que las FARC llevaron a cabo de la zona montañosa del Catatumbo (Echandía & Cabrera, 2017a). En estos cuatro municipios donde el grupo guerrillero hasta el momento de su desmovilización ejerció estricto control sobre las organizaciones sociales y comunitarias, impuso reglas de conducta a la población y presionó a las autoridades locales, el mayor apoyo obtenido por la Farc en las elecciones parlamentarias de 2018 se produce en un escenario donde el Polo Democrático Alternativo adquiere mucha fuerza y existe un firme respaldo al Acuerdo de Paz, como lo evidencia la votación mayoritariamente a favor del sí en el plebiscito de octubre de 2016.

El segundo escenario con el 30 % de los votos obtenidos por la Farc y dispersión espacial de los puestos donde se registra, lo conforman Tibú (307) y Convención (154). El territorio de estos municipios constituye un corredor estratégico para el accionar de los grupos armados en tanto que hay una fuerte concentración de cultivos de uso ilícito, presencia de laboratorios para el procesamiento de la coca y una ruta de salida para la droga que permite su rápida comercialización en mercados internacionales. En este escenario donde se impone en las elecciones parlamentarias de 2018 el Partido Cambio Radical, la influencia de las FARC sobre la población se debilita en los últimos años debido a que las FF.MM. impiden el acceso de la guerrilla a los corredores estratégicos que conectan el área montañosa del Catatumbo con la zona plana y la frontera con Venezuela.

El tercer escenario con el 10 % de los votos obtenidos por la Farc y una elevada dispersión de los puestos donde se registra, lo conforman Sardinata (65), El Carmen (47) y La Playa (25). Los resultados de las elecciones legislativas muestran que el Partido Conservador en Sardinata y La Playa y el Partido Liberal en El Carmen lograron imponerse tanto en la cabecera como en la parte rural de estos municipios. Si se tiene en cuenta, que en este escenario la presencia guerrillera no ha tenido bases estables y por esta razón la influencia de las FARC sobre la población no pasó de ser esporádica y marginal, se entiende por qué el apoyo a la Farc en la competencia electoral fue tan reducido.



**Figura 2.** Distribución espacial de la votación de la Farc en el Catatumbo



Fuente: elaborado por los autores a partir de los datos de las elecciones al Congreso de la República de Colombia de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2018).

### Escenario con mayor apoyo y concentración espacial de la votación de la Farc

Este escenario está conformado de manera general por San Calixto, Hacarí, Teorama y El Tarra, municipios donde tanto la favorabilidad como la concentración espacial de la votación del partido Farc en las elecciones parlamentarias de 2018 fueron mayores.

En San Calixto, los resultados de estas últimas elecciones ponen al Polo Democrático a la cabeza con el 31 % de la votación, seguido por el Partido de la U con el 19 % y Cambio Radical con el 16 %. La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en cuarto lugar, con el 12.5 %, obtiene no solamente la mayor participación entre los municipios del Catatumbo sino también una de las más altas a nivel nacional. Es importante señalar que hasta el 2006 el Partido Conservador fue la fuerza electoral predominante en el municipio, para luego virar fuertemente a la izquierda, al punto que el Polo Democrático ganó la alcaldía en 2007 y 2011<sup>11</sup>. Este cambio se da a partir de la desmovilización de las autodefensas y la presencia cada vez mayor que la guerrilla de las FARC va teniendo a raíz de su repliegue a la zona montañosa donde llegó a ejercer un férreo control social. Tras la desmovilización de las FARC en 2016, la intensificación de las tensiones entre grupos armados se ha expresado sobre todo en homicidios selectivos atribuidos principalmente al EPL<sup>12</sup>. El ELN actúa a través de los frentes Camilo Torres Restrepo, Carlos Armando Cacia, el Colectivo Héctor y sus comisiones de orden público. Mientras tanto, el EPL se ocupa principalmente de regular y administrar el negocio del narcotráfico, actividades que venía realizando junto con el ELN hasta que se desató el enfrentamiento.

El municipio de Hacarí, se inscribe en la dinámica anteriormente descrita. En las elecciones legislativas de 2018 se impone el Polo Democrático con el 41 % de la votación, seguido por el Partido Cambio Radical con el 20 % y La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común con el 8.2 %. En este municipio con una fuerte tradición conservadora, se produce un cambio importante que le permite al Polo Democrático elegir en 2007 alcalde, imponerse en los comicios parlamentarios de 2014 y jugar un papel decisivo en triunfo de la coalición de Unidad Nacional en las elecciones presidenciales de 2014<sup>13</sup>. Es importante tener en cuenta en la interpretación del cambio en la conducta electoral descrita, que las

---

11. En los comicios presidenciales de 2014, la participación del Polo Democrático fue decisiva en el triunfo obtenido por la coalición de Unidad Nacional en el área rural como en el casco urbano del municipio. Es importante señalar que, en la segunda vuelta de esta elección, el incremento de la votación a favor de la coalición de gobierno se registró en todos los puestos de votación donde el Polo Democrático obtuvo el triunfo en la primera vuelta.

12. El asesinato de Nelly Amaya, presidenta de la Junta de Acción Comunal del barrio Guamalito, de San Calixto, antigua militante de la UP y miembro de la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), es producto de la situación descrita. El crimen habría sido cometido por el EPL luego de que Amaya se negara a acatar la exigencia de este grupo armado de no venderle alimentos a la Policía en un restaurante de su propiedad (El sombrío panorama en la región del Catatumbo, 2018)

13. No obstante, que en las elecciones presidenciales de 2014 tiende a haber concordancia en el comportamiento electoral en el ámbito rural y urbano, en la primera vuelta se impuso en la zona rural el Polo Democrático, mientras que la coalición de Unidad Nacional lo hizo en la zona urbana. Con todo, el triunfo de la coalición se registró en los puestos donde se había expresado mayoritariamente el Polo Democrático en la primera vuelta.

FARC ejercieron con posterioridad a la desmovilización de las autodefensas y hasta su concentración en Caño Indio un fuerte control sobre la población a través del frente 33 y la Columna Antonio Santos. Por su parte, el ELN se mantiene activo hasta el presente llevando a cabo esporádicos ataques contra la fuerza pública. Si bien es cierto que de tiempo atrás el EPL ha tenido influencia especialmente en la zona rural del municipio, a raíz de las contradicciones surgidas con el ELN se ha conocido su intención de expulsar a quienes lleven poco tiempo viviendo allí. Esto pone al descubierto el temor del grupo armado a perder el control sobre la población y a que se abra el espacio para que se adelanten acciones en su contra (Fundación Ideas para la Paz, 2016).

En el municipio de Teorama, la primacía que la izquierda va adquiriendo también se evidencia en las elecciones legislativas de 2018. El Polo Democrático obtuvo el 34 % de la votación, seguido por Cambio Radical con el 32 %, el Partido Conservador con el 16 % y el Partido Liberal con el 6 %. La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en el quinto lugar, con el 4 % de la votación, supera a los partidos de la U, Centro Democrático y Alianza Verde. El giro a la izquierda después de un largo predominio del partido conservador se expresa en que el Polo Democrático obtiene la mayor votación en las elecciones parlamentarias de 2014 y se impone en el área rural del municipio de las elecciones presidenciales de 2006, 2010 y 2014. Esta conducta se relaciona estrechamente con la desmovilización del Bloque Norte de las AUC, cuya influencia había aumentado paralelamente con la expansión de los cultivos de coca. Tras una intensa lucha entre guerrillas y paramilitares por el control de la economía ilegal, las FARC logran el dominio del territorio y las organizaciones sociales y comunitarias. En la actualidad, el ELN ha elevado su protagonismo armado y viene copando los espacios de las FARC, aunque enfrentándose por ello con el EPL y las disidencias del Frente 33. El choque entre estos grupos para controlar los cultivos de coca y los enfrentamientos con las Fuerzas Militares explican el elevado índice de homicidios en el municipio desde 2016.

En el municipio de El Tarra, también se registra una fuerte hegemonía del Partido Conservador hasta cuando el Polo Democrático toma fuerza en las elecciones para la alcaldía en 2007, presidente en 2010 y congreso en 2014<sup>14</sup>. Aunque en las elecciones legislativas de 2018 el Partido Cambio Radical se pone a la cabeza con el 29 % de los votos, el Polo Democrático ocupa el segundo lugar con el 19 %, seguido por el Partido de la U

---

14. Cabe señalar que en las elecciones presidenciales de 2006 se impone tanto en el área rural como urbana el Polo Democrático; que en los comicios de 2010 el Polo Democrático obtiene la mayor votación en la primera vuelta; y que en la elección de 2014 la mayor votación de los partidos de la coalición de Unidad Nacional en la segunda vuelta se logró en parte al apoyo recibido del Polo Democrático.

con el 15 %, el Partido Liberal con el 13 % y el Partido Conservador con el 8 %. La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en el sexto lugar, obtuvo el 5 %, al igual que el Partido Verde y por encima del Partido Centro Democrático con el 1 % de los votos. El apoyo a la Farc tiene estrecha relación con la fuerte influencia que las FARC ejercieron en el municipio, donde incluso logró movilizar a la población contra la presencia de la fuerza pública en el casco urbano y la erradicación de los cultivos de coca en la zona rural. Hoy en día, en medio de la disputa entre grupos armados por el control de los cultivos de coca que crecen sin pausa, los homicidios van en aumento. Uno de los hechos más graves registrado luego de la desmovilización de las FARC fue la masacre ocurrida en julio de 2018, cuando perdió la vida el presidente de la Junta de Acción Comunal del kilómetro 84 y miembro de la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), cuatro ex integrantes del grupo guerrillero y otras cuatro personas<sup>15</sup>.

### **Escenario con apoyo y dispersión espacial de la votación de la Farc**

Este escenario corresponde a Tibú y Convención, municipios donde el apoyo a las FARC convertidas en partido político y la concentración espacial de la votación en las elecciones parlamentarias de 2018 fueron menores con respecto al escenario anterior.

En el municipio de Tibú, los resultados de las elecciones legislativas muestran que el Partido Cambio Radical obtuvo el 26 % de la votación registrada, seguido por el Partido de la U con el 20 %, el Partido Conservador con el 19 %, el Partido Liberal con el 7 %, el Partido Centro Democrático con el 6 % y el Polo Democrático con el 3 %. La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en el séptimo lugar, tiene una participación del 2 %. La tendencia política de derecha en el pasado que estuvo fuertemente determinada por el Partido Conservador<sup>16</sup>, se vuelve a expresar en las elecciones presidenciales llevadas a cabo en 2006 y 2010, que dieron como ganadores a Álvaro Uribe y a Juan Manuel Santos respectivamente. Con todo, en 2014, se observa que desde la primera vuelta la coalición de gobierno se impone al Centro Democrático que obtiene su mayor votación en la

---

15. Informes periodísticos advierten que desde septiembre de 2017 algunos desmovilizados habrían sido amenazados de manera verbal por hombres del EPL porque se negaron a unirse a su proyecto de expansión. El ataque estaría motivado por la sed de venganza y porque al parecer, algunas de los desmovilizados estarían organizando una disidencia de las FARC en medio del reacomodo del ELN y el EPL (El precio de vivir en el Catatumbo en medio de la guerra entre guerrillas, 2018).

16. Es importante tener en cuenta las elecciones de 1992, ya que estas coinciden con la fuerte movilización política auspiciada por las FARC, al mismo tiempo que se produce un cambio en la tendencia predominante hasta ese momento. Posteriormente, con la consolidación de la presencia de las autodefensas vuelve a acentuarse la tendencia de derecha.

cabecera municipal. Es importante tener en cuenta que con antelación al proceso de paz entre el gobierno Santos y las FARC, se impone la situación de repliegue de esta guerrilla en la zona de cordillera, debido a que la Fuerza de Tarea Vulcano cerró los corredores de acceso a la zona plana y también la posibilidad de ejercer influencia política sobre el área que registra actualmente una fuerte expansión del cultivo de palma<sup>17</sup>. La desmovilización de las FARC, en 2016, ha hecho que tanto el ELN como el EPL se reacomoden en el área periférica del municipio, buscando vincular a potenciales disidentes. Estos grupos vienen promoviendo la ampliación del cultivo de coca en La Gabarra y consolidando nexos con mafias internacionales en La Cooperativa y Río de Oro, puntos fronterizos que hacen parte de un complejo regional más amplio, que se expande hacia el sur y está compuesto por decenas de trochas. Una de las razones del aumento en los homicidios sería la decisión de algunos campesinos de sustituir los cultivos de coca por productos legales<sup>18</sup>.

En el municipio de Convención, los resultados de las elecciones legislativas de 2018 también muestran el predominio del Partido Cambio Radical con el 32 % de la votación, seguido por el Partido Conservador con el 30 %, el Partido de la U con el 13 %, el Polo Democrático con el 11 % y el Partido Liberal con el 3 %. La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en el sexto lugar, obtuvo una participación cercana al 3 %, al igual que el Partido Centro Democrático y superior a la del Partido Verde con el 1 %. No obstante, que el Partido Conservador en el pasado y los partidos bajo la orientación de Álvaro Uribe entre 2002 y 2010 determinaron los resultados electorales, en la segunda vuelta de 2014 se produce el triunfo de la coalición de gobierno. El debilitamiento de las FARC en los últimos años por la mayor presión de las FF.MM. sobre los corredores que dan paso a la frontera con Venezuela, explica la limitada capacidad de influir en la población y que el apoyo a la Farc se exprese en unos pocos sitios dispersos. El ELN que ha estado presente desde los años ochenta, en la actualidad se enfrenta con el EPL por los territorios donde actuaron el Frente 33 y las columnas móviles Arturo Ruiz y Resistencia Barí de las FARC. Entre 2016 y 2018, el aumento de los homicidios, al igual

---

17. Con posterioridad al período más crítico de violencia entre 1998 y 2004, se produce en la zona plana de Tibú, una intensa inversión en palma africana, cuyo cultivo tiene carácter permanente y exige una cuantiosa inversión inicial para lograr buena rentabilidad económica (Echandía & Cabrera, 2017a).

18. Entre las agresiones contra líderes sociales, se destaca la desaparición de Henry Pérez, reconocido líder de La Gabarra y miembro de la Asociación de Pequeños Productores del Catatumbo (Asoprocat). Pérez venía trabajando en la formulación de proyectos productivos de piña y limón que no son vistos con buenos ojos por los actores armados en un contexto como el del Catatumbo, donde han conminado a los campesinos a sembrar más hectáreas de coca con el pretexto de obtener beneficios derivados del acuerdo firmado entre el Gobierno y las FARC (Fundación Ideas para la Paz, 2016).

que en Tibú, pone de presente las contradicciones entre el ELN y el EPL por el control de los cultivos de coca en expansión. En medio de la disputa entre estos grupos, se ha venido consolidando la disidencia del Frente 33, con lo cual se acrecienta el riesgo de violencia contra los dirigentes y simpatizantes de la Farc.

### **Escenario con bajo apoyo y alta dispersión de la votación de la Farc**

Este escenario está conformado de manera general por Sardinata, La Playa y El Carmen, municipios donde es reducido el apoyo a La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en las elecciones legislativas de 2018 y mayor la dispersión espacial de los puestos donde se registra la votación, con respecto a los dos escenarios anteriores.

En el municipio Sardinata, se impone el Partido Conservador con el 25 % de la votación, seguido por el Partido de la U, el Partido Cambio Radical y el Partido Centro Democrático cada uno con el 18 %, el Partido Liberal con el 9 %, el Partido Verde con el 3 % y el Polo Democrático con el 1 %. La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en el octavo lugar, tuvo una participación cercana al 1 %. Es importante señalar que en los procesos electorales anteriores el Partido Conservador y en los últimos años los partidos afines al uribismo han sido las fuerzas predominantes<sup>19</sup>. Aunque la presencia de las FARC se registró a través del Frente 33 desde finales de los años ochenta hasta su concentración en Caño Indio, la influencia sobre la población no fue alta debido a que el municipio no constituyó un escenario principal del conflicto armado. La expansión del EPL atraído por el crecimiento de los cultivos de coca en el presente se expresa en el aumento del accionar armado de este actor que ya sobrepasa al ELN.

En el municipio de El Carmen, los resultados de las pasadas elecciones legislativas muestran la primacía del Partido Liberal con el 34 % de la votación, seguido por el Partido de la U con el 26 %, el Partido Cambio Radical con el 12 %, el Partido Conservador con el 8 %, el Partido Alianza Verde con el 6 %, el Partido Centro Democrático con el 4 %, el Polo Democrático con el 3 % y el Partido Opción Ciudadana con el 2 %. La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en el noveno lugar, participa con el 1 %. Aunque el predominio del Partido Liberal en el municipio es de vieja data, se ve opacado en la reelección presidencial de 2006, por Primero Colombia y posteriormente por el Partido de la U que registran las mayores votaciones hasta las elecciones presidenciales en

---

19. Con respecto a los comicios presidenciales de 2006 y 2010, Primero Colombia y el Partido de la U respectivamente se imponen tanto en la zona rural como en la urbana del municipio. En lo atinente a las elecciones de 2014, el Centro Democrático logra superar a la Unidad Nacional por la votación obtenida principalmente en el casco urbano del municipio.

2010. Con todo, en las elecciones presidenciales de 2014, la coalición de gobierno logra imponerse al Centro Democrático con una votación obtenida principalmente en el ámbito rural. La dinámica electoral observada refleja con claridad la influencia periférica que ha tenido la guerrilla. En la actualidad el ELN con alguna presencia en el municipio desde los años ochenta, no registra enfrentamientos con el EPL.

En el municipio de La Playa, los resultados de las pasadas elecciones legislativas muestran al Partido Conservador a la cabeza con el 43 % de la votación, seguido por el Partido Cambio Radical con el 27 %, el Partido Alianza Verde con el 7 %, el Partido de la U con el 6 %, el Partido Centro Democrático con el 5 %, el Polo Democrático con el 4 %, el Partido Opción Ciudadana con el 3 % y el Partido Liberal con el 2 %. La Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común en el noveno lugar, tiene una participación del 1 %. Aunque el Partido Conservador y recientemente los partidos de tendencia uribista han jugado un papel destacado, en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2014 la coalición de partidos pertenecientes a la Unidad Nacional se impuso en la zona rural mientras que el Centro Democrático lo hizo en el casco urbano. La dinámica electoral observada refleja una capacidad muy reducida de las FARC de influir en la población. En el marco de la expansión registrada recientemente por el EPL y el ELN, estos grupos cuentan con alguna presencia, pero no se manifiesta en enfrentamientos debido a la irrelevancia de los cultivos de coca en el municipio.

En el análisis del desempeño del partido de la Farc en las elecciones legislativas de 2018 en los tres escenarios identificados, no se puede perder de vista el carácter instrumental del apoyo a los actores armados en el marco del conflicto, que a su vez limita el poder de convocatoria electoral tras su reintegración política. La expansión de los cultivos de coca en el Catatumbo implicó cierta aceptación de las FARC por parte de los habitantes ya que este grupo aseguraba una protección a los cultivadores y cierta regulación del mercado. Esto podía ir a la par con la adhesión al discurso de la guerrilla, pero se trata también de una relación funcional dentro de un cálculo que se asemeja a la lógica de protección<sup>20</sup>.

Resulta dicente que el mayor apoyo electoral a la Farc se encuentre concentrado espacialmente en el escenario correspondiente a los municipios de San Calixto, Hacarí, Teorama y El Tarra, donde la elevada influencia de las FARC se expresó en el control de las organizaciones sociales y comunitarias, la regulación de la conducta de los habitantes y la presión constante a las autoridades locales. A partir de estos elementos, se

---

20. Pécaut (2002), ha mostrado cómo con las grandes marchas "cocaleras" de 1995-1996, los colonos incluso manifestaron su cansancio hacia las consignas de las FARC. Es más, aunque las protestas posteriores contra las fumigaciones confirieron nuevamente a esta guerrilla un papel instrumental como protectora.

puede advertir que la lealtad de la población que durante la existencia de las FARC no estuvo asegurada de manera uniforme en los tres escenarios considerados, ahora resulta más esquivada en ausencia de la presión armada del grupo guerrillero. Cabe destacar que a nivel veredal, como se muestra en la figura 2, sólo en cinco casos la participación de la Farc se situó entre el 35 % y 56 %<sup>21</sup>; en ocho entre el 22 % y 27 %; en quince entre el 11 % y 17 %; y en cincuenta es inferior al 10 %.

Por otra parte, es obvio el riesgo que enfrenta en el Catatumbo el proceso de reintegración social y política de la guerrilla desmovilizada. Hay que tener en cuenta que las élites tradicionales y otras fuerzas emergentes podrían ver amenazados sus intereses por la irrupción de un nuevo actor político en el escenario regional. Pero la persistencia del conflicto armado y, particularmente, el enfrentamiento a sangre y fuego entre el EPL y ELN es la principal amenaza para los excombatientes. No hay duda alguna sobre el riesgo que implica la disputa entre grupos armados, una disputa que podría destruir las organizaciones sociales existentes incluyendo aquellas que surgieron del Acuerdo de Paz.

## Conclusiones

Este artículo analiza el desempeño electoral de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común a partir de una revisión de los resultados electorales para el Congreso de 2018 y la influencia de la dinámica reciente del conflicto armado y la violencia en el Catatumbo. De esta manera se enfatizó que, aunque el partido Farc logró acceder de manera directa al legislativo bajo las provisiones establecidas por el Acuerdo de Paz, más allá de 2026 su participación no se encuentra asegurada a menos que cuente con la votación suficiente para acceder a escaños de representación.

Bajo esta perspectiva, se identificaron en el Catatumbo tres escenarios generales, en donde el apoyo electoral a la Farc se expresó de manera distinta en términos del número de votos y los patrones de distribución espacial. Un primer escenario identificado correspondió en general con los municipios de San Calixto, Hacarí, Teorama y El Tarra, donde la influencia de las FARC sobre la población alcanzó su nivel más alto y los resultados electorales dieron cuenta de un mayor apoyo y concentración espacial de la votación de la Farc. Un segundo escenario de estudio correspondió a los municipios de

---

21. En el puesto de votación ubicado en la vereda Vetas de Oriente, en jurisdicción de Tibú, se registra una participación récord del 56 %, debido a la cercanía al Espacio Territorial de Capacitación y Reintegración en Caño Indio, antes llamado zonas veredales, donde se esperaba que la votación fuera alta porque fue el sitio en el que los excombatientes llegaron a dejar las armas y muchos de ellos todavía viven allí.



Tibú y Convención, donde la influencia de las FARC sobre la población se debilita en los últimos años, razón por la cual se registró con respecto al escenario anterior menor apoyo y concentración espacial de los votos de la Farc. Finalmente, el tercer escenario conformado en general por los municipios de Sardinata, La Playa y El Carmen, donde la presencia guerrillera no ha tenido bases estables y por lo tanto la influencia de las FARC sobre la población no pasó de ser esporádica y marginal, se caracterizó no sólo por el bajo apoyo a la Farc, sino además por una alta dispersión espacial en cuanto a los puestos donde se registra la votación.

Adicionalmente, en estos escenarios se analizó de manera transversal en qué medida la conducta de los actores armados que aún están presentes en el Catatumbo representaría un obstáculo para la participación política de la Farc. Justamente, las dinámicas de violencia y reacomodo de estos actores se han venido expresando en la muerte y amenaza tanto de líderes sociales como de excombatientes de las FARC, desde lo cual se desprende un ambiente de inseguridad que afecta el desempeño electoral de la Farc. En particular, el enfrentamiento que protagonizan el ELN y el EPL, grupo que el Gobierno etiqueta como una banda criminal, ha venido escalando y constituye en la actualidad el principal reto de seguridad en la reincorporación política de las FARC.

La continuidad del conflicto en el Catatumbo no es un reto menor. La salida de las FARC del escenario de la confrontación armada, propició un proceso de reacomodo del ELN y el EPL que se inició en 2016 con una primera fase en los municipios de San Calixto, Teorama y El Tarra y que continuó en una segunda etapa a partir de su expansión en Tibú, Convención y Sardinata. En medio de estos cambios, los enfrentamientos entre estos grupos desde comienzos de 2018 tienen su origen en el incumplimiento por parte del EPL del acuerdo pactado con el ELN en términos de evitar una confrontación en su reacomodo sobre los territorios donde las FARC tuvieron mayor influencia hasta su reincorporación.

A esta difícil situación se suma el surgimiento de las disidencias del Frente 33 de las FARC, autodenominadas “Frente Catatumbo FARC”, cuya presencia correspondería con los municipios de Convención, El Tarra y Teorama y podría tomar fuerza, en razón a los factores que allí confluyen y que le otorgarían amplias posibilidades de afianzamiento, debido a la condición fronteriza de la región, la economía ilícita ligada al cultivo y procesamiento de hoja de coca, así como a no haber entrado en confrontación con otros grupos presentes en el territorio. Aunque en estos municipios los resultados electorales al Congreso de 2018 dan cuenta de un nivel entre medio y alto de apoyo a la Farc en varios puestos de votación, hacia futuro es incierto en qué medida la nueva fuerza electoral pueda mantenerse al margen de las presiones e intereses económicos de esta disidencia.

En suma, al realizar un balance de la reintegración política de las FARC en el Catatumbo desde la perspectiva del desempeño electoral de las Farc, se evidenció que no es posible establecer una relación de causa y efecto generalizable entre la presencia previa de la guerrilla, o de otras organizaciones armadas y un nivel bajo o alto de votos por el nuevo partido. En realidad, el apoyo que recibieron las FARC convertidas en partido político se relaciona principalmente con el carácter de los métodos utilizados para garantizar la fidelidad de la población, el sentido de las estrategias militares y la legitimidad social del grupo guerrillero durante el conflicto, más no únicamente con su presencia territorial. Con todo, el nivel de apoyo electoral obtenido por la Farc en las elecciones al Congreso permitiría controvertir los pronósticos de los sectores opuestos a la implementación del Acuerdo de Paz en términos de la capacidad de este partido de afectar las reglas del juego democrático teniendo en cuenta su capacidad más reciente para alcanzar escaños de representación nacional. Pese a esta última situación, los porcentajes de participación y concentración espacial de votos en los municipios de San Calixto, Hacarí, Teorama y El Tarra convierten este escenario en un enclave político para este partido, aun cuando está pendiente analizar el desempeño de la Farc desde las próximas elecciones locales.

## Referencias

- Allison, M. E. (2006). The Transition from Armed Opposition to Electoral Opposition in Central America. *Latin American Politics and Society*, 48(4), 137-162.
- Allison, M. E. (2016). The Guatemalan National Revolutionary Unit: The Long Collapse. *Democratization*, 23(6), 1042-1058. <https://doi.org/10.1080/13510347.2016.1159557>
- Cayó Pácora, cabeza de Los Pelusos y azote del Catatumbo. (26 de septiembre de 2019). *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/cae-alias-pacora-cabecilla-de-los-pelusos-en-el-catatumbo-416898>
- De la Calle, H. (2019). *Revelaciones al final de una guerra: testimonio del jefe negociador del gobierno colombiano en La Habana*. Bogotá: Debate.
- De Zeeuw, J. (2008). *From Soldiers to Politicians: Transforming Rebel Movements after Civil War*. Boulder: Lynne Rienner.
- Defensoría del Pueblo. (2018a). Informes de riesgo de Norte de Santander, n.º 014-18 (Convención, El Carmen y Teorama).
- Defensoría del Pueblo. (2018b). Informes de Riesgo de Norte de Santander, n.º 032-18 (Hacarí, San Calixto y Teorama).
- Defensoría del Pueblo. (2018c). Informes de Riesgo de Norte de Santander, n.º 040-18 (Tibú).
- Defensoría del Pueblo. (2019a). Informes de riesgo de Norte de Santander, T n.º 014-19 (Teorama).

- Defensoría del Pueblo. (2019b). Informes de riesgo de Norte de Santander, AT n.º 011-19 (El Tarra).
- Dudouet, V., Planta, K. & Glessmann, H. (2016). The Political Transformation of Armed and Banned Groups. Lessons Learned and Implications for International Support. *Framework Paper*. Berghof Foundation – United Nations Development Program. [https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/UNDP-Berghof\\_PoliticalTransformation-BannedGroups\\_2016.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/UNDP-Berghof_PoliticalTransformation-BannedGroups_2016.pdf)
- Echandía, C. & Cabrera, I. (2017a). El Catatumbo en el posacuerdo: riesgos y oportunidades de la participación política de las FARC. *Revista Forum*, 12, 89-112. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/68361/66406>
- Echandía, C. & Cabrera, I. (2017b). *Madurez para la paz. Evolución de la territorialidad y las estrategias en el conflicto armado colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Echandía, C. & Cabrera, I. (2019). ¿Por qué no para la violencia en el Catatumbo? *Revista Razón Pública*. Recuperado de: <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/11720-por-que-no-para-la-violencia-en-el-catatumbo.html>
- El Catatumbo sigue abandonado a su suerte. (14 de junio de 2018). *Verdad Abierta*. Recuperado de <https://verdadabierta.com/el-catatumbo-sigue-abandonado-a-su-suerte/>
- El precio de vivir en el Catatumbo en medio de la guerra entre guerrillas. (5 de agosto de 2018). *La silla vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/silla-santandereana/el-precio-de-vivir-en-el-catatumbo-en-medio-de-la-guerra-entre-guerrillas-67230>
- El posconflicto en el Catatumbo, a un paso del fracaso. (11 de febrero de 2018). *La silla vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/silla-santandereana/el-posconflicto-en-el-catatumbo-un-paso-del-fracaso-64629>
- El sombrío panorama en la región del Catatumbo. (2 de agosto de 2018). *Verdad Abierta*. Recuperado de <https://verdadabierta.com/sombrio-panorama-la-region-del-catatumbo/>
- Fundación Ideas para la Paz. (2016). *El Catatumbo: reacomodo de la guerra y tensiones sociales*. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1329>
- Gutiérrez, F. (2014). *El Orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Bogotá: Debate.
- Hensell, S. & Gerdes, F. (2012). Exit from War: The Transformation of Rebels into Post-war Political Elites. *Security Dialogue*, 48(2), 168-184. <https://doi.org/10.1177/0967010616677713>
- La riqueza maldita del Catatumbo. (25 de junio de 2018). *Verdad Abierta*. Recuperado de <https://verdadabierta.com/la-riqueza-maldita-del-catatumbo/>
- Londoño, J. (2017). *Hoja de ruta para las reformas políticas para la paz*. Bogotá: Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD). Recuperado de <https://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2017/02/Hoja-Rutas-Reformas-Policas-de-Paz.pdf>

- Manning, C. (2008). *The Making of Democrats: Elections and Party Development in Postwar Bosnia, El Salvador, and Mozambique*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Manning, C. & Smith, I. (2018). Electoral Performance by Post-Rebel Parties. *Government and Opposition*, 54, 1-39. <https://doi.org/10.1017/gov.2018.34>
- Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH. (2002). Panorama actual del Norte de Santander. Recuperado de [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2010/Estu\\_Regionales/04\\_03\\_regiones/norte\\_santander/nsantander.pdf](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2010/Estu_Regionales/04_03_regiones/norte_santander/nsantander.pdf)
- Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH. (2007). Dinámica reciente de la confrontación armada en el Catatumbo. Recuperado de [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu\\_Regionales/catatumbo.pdf](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/catatumbo.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. Recuperado de: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe\\_Monitoreo\\_de\\_Territorios\\_Afectados\\_por\\_Cultivos\\_Illicitos\\_2018.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2018.pdf)
- Pécaut, D. (2002). Hacia la desterritorialización de la guerra y de la resistencia a la guerra. En Red de Estudios de Espacio y Territorio (org.), *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz* (pp. 23-36). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018). *Elecciones Congreso de la República de Colombia*. Recuperado de <https://elecciones.registraduria.gov.co:81/elec20180311/resultados/99SE/BXXXX/DSE25091.htm>
- Shugart, M. (1992). Guerrillas and Elections: An Institutional Perspective on the Costs of Conflict and Competition. *International Studies Quarterly*, 36(2), 121-152. <https://doi.org/10.2307/2600878>
- Söderberg Kovacs, M. (2007). *From Rebellion to Politics: The Transformation of Rebel Groups to Political Parties in Civil War Peace Processes* (tesis de doctorado). Institutionen för freds- och konfliktforskning, Uppsala. Recuperado de <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-8193>
- Söderström, J. (17 de junio de 2014). Getting from insurgency to politics. *World Politics Review*. Recuperado de <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/13863/getting-from-insurgency-to-politics>
- Wittig, K. (2016). Politics in the Shadow of the Gun: Revisiting the Literature on 'Rebel-to-Party Transformations' through the Case of Burundi. *Civil Wars*, 18(2), 137-159. <https://doi.org/10.1080/13698249.2016.1205561>
- Wood, E. (2001). *Challenges to Political Democracy in El Salvador*. Ponencia presentada a la Conference of the Latin American Studies Association, Washington, Estados Unidos.
- Zukerman, S. (2011). *Bankruptcy, Guns or Campaigns: Explaining Armed Organizations Post-War Trajectories* (tesis de doctorado). Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos.

# Revocatoria de mandato en América Latina: ¿democracia directa o democracia electoral?\*

María Laura Eberhardt\*\*

*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet), Argentina*

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.76858>


## Resumen

En este artículo se indaga por el alcance de la revocatoria de mandato como mecanismo de democracia directa. La revocatoria de mandato es un mecanismo de control ciudadano adoptado por varios países latinoamericanos tras la tercera ola de la democratización y en el contexto de una crisis de la representación. Algunas reglamentaciones prevén una campaña para que los partidos y sus líderes informen al votante e influyan políticamente su decisión en el referéndum (mediación electoral). Otras, dejan al ciudadano en completa libertad para elaborar su propia opinión (autogobierno). Para lograr este objetivo se efectúa un estudio normativo de las constituciones y leyes nacionales de los Estados latinoamericanos que allí la incluyen. En el análisis se concluye sobre los obstáculos interpuestos por las normas al ejercicio directo de la soberanía popular.

**Palabras clave:** revocatoria de mandato; campaña electoral; democracia directa; América Latina; soberanía popular.

---

\***Artículo recibido:** 15 de diciembre de 2018 / **Aceptado:** 18 de julio de 2019 / **Modificado:** 22 de julio de 2019. Este artículo es producto de mi plan de investigación como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), Argentina, financiado por este.

\*\*Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), Argentina. Correo electrónico: [laura\\_rafaela@yahoo.com.ar](mailto:laura_rafaela@yahoo.com.ar)  <http://orcid.org/0000-0003-4447-5641>

## Cómo citar

Eberhardt, M. L. (2019). Revocatoria de mandato en América Latina: ¿democracia directa o democracia electoral? FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 16, 117-150. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.76858>

## **Recall in Latin America: Direct Democracy or Electoral Democracy?**

### **Abstract**

This article explores the true scope of recall as a mechanism of direct democracy. Recall is a mechanism of citizen control adopted by several Latin American countries after the third wave of democratization and in the context of a crisis of representation. Some regulations consider a campaign so that parties and their leaders may inform voters and politically influence their decision in the referendum (electoral mediation). Others give citizens complete freedom to elaborate their own opinions (self-government). A normative study is undertaken of the constitutions and national laws of the Latin American States that include this mechanism. The conclusions show the obstacles posed by the norms to the direct exercise of popular sovereignty.

**Keywords:** recall; electoral campaign; direct democracy; Latin America; popular sovereignty.

### **Introducción y definición conceptual**

La revocatoria de mandato es un mecanismo de democracia directa que habilita a un número de ciudadanos disconformes con la gestión de un representante a solicitar la apertura de un referéndum, en el que pueda someterse a decisión, por voto popular, su destitución. Este instrumento de control o *accountability* societal (Smulovitz, 2001, p. 2) fue incorporado principalmente en el contexto de las reformas políticas que acompañaron las transiciones a la democracia desde el último cuarto del pasado siglo. Su presencia se constata en las constituciones y leyes nacionales de numerosos países presidencialistas latinoamericanos, como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Colombia. Su incorporación en el ámbito subnacional ha sido incluso más prolifera. Argentina es un buen ejemplo de ello.

El procedimiento se inicia con una solicitud promovida por un ciudadano u organización civil o política, la que puede o no ser argumentada pero debe estar acompañada por una cantidad mínima de avales. Constatada la cantidad y validez de las firmas requeridas, la autoridad convoca a referéndum en el que se decide, por sí o por no, la separación del gobernante de su cargo. Si la presencia en las urnas y los votos favorables a la destitución alcanzan los parámetros determinados por la ley, el representante cesa inmediatamente en su cargo y es reemplazado por un sucesor que completa el período, el cual es elegido en nuevos comicios o es un representante designado previamente según la norma.

En cuanto al referéndum, en algunos casos la ley contempla una instancia de campaña electoral previa a la votación, en la que el propio mandatario en cuestión, los distintos partidos, sus líderes y las diversas organizaciones civiles interesadas en la revocación o permanencia del mandatario, pueden intentar persuadir a los ciudadanos para que orienten su voto por sí o no. En este caso, ocurre que las instituciones típicas de la democracia electoral indirecta —los partidos, líderes y representantes— se hacen presentes en el momento anterior a la votación para mediar la decisión con sus campañas político partidarias, opacando de este modo el carácter directo del referendo.

Por el contrario, otros diseños institucionales omiten cualquier referencia a la realización de campañas, dejando al ciudadano sólo y completamente a cargo de su decisión. Destituir o no al gobernante cuestionado dependerá exclusivamente de su percepción personal respecto del accionar de aquél y de los conocimientos y opiniones que se haya forjado sobre el mismo por su propia experiencia y medios. La democracia directa emerge aquí con mayor claridad. El pueblo se presenta como el soberano y, en términos de Locke, recupera el poder de mando temporalmente delegado a los gobernantes. Parafraseando a Rousseau: donde el representado se hace presente, ya no hay lugar para los representantes —ni para sus intermediarios: los partidos y sus líderes—.

El presente artículo analiza este aspecto particular del procedimiento de las revocatorias de mandato a partir del estudio de las constituciones y leyes nacionales de los países latinoamericanos que la incluyen en sus normativas de ese nivel. El objetivo es conocer el lugar que la legislación otorga al “conocimiento ciudadano” a la hora de emitir el voto revocatorio. Es decir, si lo considera adecuado y suficiente para definir la decisión soberana respecto de la continuidad o no de un gobernante por él elegido o si, por el contrario, supone un ciudadano lego y necesitado de una orientación política esclarecedora, capaz de brindarle el “conocimiento experto” indispensable para adoptar la decisión “correcta”, es decir, funcional a sus intereses partidarios.

## **El contexto de incorporación de la revocatoria de mandato a las constituciones nacionales**

En América Latina, el proceso de incorporación de la revocatoria de mandato en las constituciones y leyes de varios de sus países mostró ciertos rasgos comunes —como graves crisis políticas, sociales e institucionales— al igual que algunos caracteres diferenciales —relacionados con la coyuntura específica de cada país y su tipo de liderazgo presidencial—.

Como observa Gargarella, el constitucionalismo de finales de siglo en la región resultó impactado por los dos hechos históricos más significativos de la época: la crisis

política y de derechos humanos derivada del paso de dictaduras y gobiernos autoritarios —años 70s— y la crisis económica relacionada con la aplicación de los programas de ajuste estructural característicos de la década de 1990. Las nuevas constituciones surgidas en ese período fortalecieron los compromisos sociales previos y mantuvieron la tradicional estructura de poder vertical (Gargarella, 2014, p.269).

Los casos aquí estudiados de incorporación de la revocatoria de mandato en las constituciones nacionales de Venezuela (1999), Bolivia (2009), Perú (1993), Colombia (1991), Ecuador (1998) y Panamá (2004) se emplazan en dicho escenario. Estas reformas constitucionales tendieron a reforzar, más que a suavizar, el presidencialismo en la región. Mientras las cláusulas principales confirieron mayores facultades al presidente, otros cambios, aunque secundarios, expandieron las capacidades de los ciudadanos para controlar a sus representantes. La adopción de la revocatoria de mandato da cuenta de lo segundo.

Cabe hacer una breve consideración respecto de estos procesos. Colombia fue el primer país de América del Sur en introducir la revocatoria de mandato a nivel constitucional (1991). La crisis política y de desconfianza ciudadana que atravesó a comienzos de los 90, abrió un debate en toda América Latina acerca de la conveniencia de iniciar un camino hacia la democracia participativa a través de asambleas constituyentes (Welp, 2015, pp. 5-6). Tanto los gobiernos neoliberales de principios de los 90 —Perú y Colombia—, como los regímenes de izquierda que emergieron en la década posterior —Venezuela, Ecuador y Bolivia—, promovieron la introducción de estas instituciones a través de la enmienda constitucional. Particularmente en el caso colombiano, la reforma no fue producto de “una imposición hegemónica” (De la Calle, 2007, p. 394), sino que incorporó ciertos consensos particulares como los grupos de pensamiento, la prensa, los dirigentes sociales y los universitarios, hacia un ejercicio más limpio e incluyente de la política. La crisis profunda desatada por el asesinato en 1989 de varios candidatos presidenciales, así como el desprestigio del Congreso, determinaron que los sectores contrarios a la reforma carecieran de mecanismos efectivos para oponerse. El recientemente electo presidente César Gaviria acogió y promovió el cambio, frente a lo cual el *establishment* político tradicional se dividió. Los nuevos partidos, producto de la desmovilización de algunos grupos guerrilleros, y los sectores menos comprometidos con el pasado en la dirigencia política tradicional, apoyaron la transformación. Por un lado, se amplió y modificó el ordenamiento jurídico-electoral y se introdujeron mecanismos de participación. Por el otro, se creó el fuero para los congresistas, se fijó la pérdida de investidura y se eliminó la inmunidad parlamentaria, en un gesto a favor de la recuperación de la confianza ciudadana en la clase política (Franco-Cuervo, 2014, pp. 57-59).



Perú fue el segundo país en incorporar la revocatoria de mandato —junto con otros mecanismos de democracia directa—, en su Constitución nacional (1993), impulsada por el entonces presidente Alberto Fujimori tras su “autogolpe” y cierre del Parlamento. Esta novedosa incorporación fue posible gracias a la confluencia de “dos vertientes contrapuestas: la izquierda y el fujimorismo” (Tuesta Soldevilla, 2014, p. 9). Este último alentó la organización y participación ciudadana, pero desde programas de política social. Lo hizo desde una mirada de profunda crítica a los partidos y a las instituciones representativas, discurso que prepararía el terreno para el autogolpe de 1992 (Tuesta Soldevilla, 2014). Tras el autogolpe, comenzó el llamado “Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional”. Bajo presión internacional, Fujimori convocó a elecciones para un Congreso Constituyente. Estas se celebraron en un clima de “inseguridad, incertidumbre y cambios constantes” (Rospigliosi, 1998, p. 410), bajo una ley electoral diseñada a conveniencia del oficialismo y con una excesiva presencia de las Fuerzas Armadas. La reforma aprobada en un congreso de amplia mayoría oficialista, con escaso y acelerado debate, así como de marcada ausencia de las fuerzas políticas tradicionales opositoras; eliminó muchos de los compromisos sociales asumidos por la Constitución de 1979. La verdadera intención de Fujimori era impulsar el neoliberalismo económico y fortalecer la figura presidencial en detrimento del Parlamento, favoreciendo la concentración del poder en el Ejecutivo. Al igual que ocurrirá en Venezuela, las concesiones a la democracia participativa —parte dogmática— debieron convivir con un presidencialismo exacerbado —parte orgánica—.

En Venezuela, la reforma fue parte de campaña presidencial de Hugo Chávez, quien pretendía reformar la “moribunda” Constitución (Kornblith, 2017, p. 113). Su propuesta criticaba la excesiva partidización de las decisiones colectivas y el monopolio de la participación y representación sociopolítica por los partidos. De este modo, lograría canalizar un hondo fastidio cívico respecto de las principales instituciones de la democracia representativa (Combellas, 2002, p. 1). En medio de un proceso de muy dudosa legitimidad, que incluyó una convocatoria a referéndum no prevista en la Ley Fundamental, con una Asamblea Constituyente casi totalmente conformada por el oficialismo, y frente a la resistencia y exclusión de la oposición, la nueva Constitución fue aprobada el 19 de noviembre de 1999, bajo los rigurosos lineamientos del presidente. Si bien las modificaciones que ampliaban la participación ciudadana fueron positivas ya que permitían extender los marcos de la democracia representativa, se trató fundamentalmente de un texto constitucional orientado a fortalecer la figura del primer mandatario, acrecentando y perpetuando el poder presidencial y debilitando el legislativo (Fraschini, 2013, p. 80; Márquez, 2004).

Otro caso similar, de reforma conducida desde arriba, bajo fuertes críticas de la oposición y con graves vicios de legitimidad, fue el de Bolivia, impulsado por el presidente Evo Morales en 2006, quien pretendía “refundar el Estado”, en medio de un clima de serios enfrentamientos con varios prefectos opositores de pretensiones autonomistas. En esta reforma constitucional se incorporarían nuevos derechos, entre ellos, la revocatoria de mandato, así como el control estatal de los recursos naturales (Deheza, 2007), pero el principal objetivo era habilitar la reelección inmediata, aunque no indefinida, del presidente. El desempeño de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) resultó caótico y el tratamiento de las cuestiones referidas a la adopción de la revocatoria de autoridades fue objeto de graves disputas políticas. En diciembre de 2007 la ANC aprobó el texto constitucional en Sucre, por una mayoría oficialista del Movimiento Al Socialismo (MAS) y sin la presencia de opositores, lo que desató violentos disturbios iniciados por los contrarios al presidente (Verdugo, 2014, p. 140). Ello fue tan así, que habría que esperar más de un año para su entrada en vigencia, en febrero de 2009, luego de celebrarse el referéndum constitucional tras dos intentos fallidos.

En Ecuador la incorporación de la revocatoria de mandato, junto con otras herramientas de democracia directa, se dio en un primer momento a partir de la Asamblea Constituyente de 1997, en un escenario en el cual varios grupos de la sociedad civil comenzaban a interesarse por participar en las decisiones públicas y por controlar a sus representantes. El escenario de fondo era el de una disputa abierta entre los poderes de gobierno en torno de la ineficiencia y baja calidad democrática de las instituciones, junto con la pérdida de legitimidad y desconfianza en los partidos tradicionales. Todo lo cual “incrementó la presión por reformas estructurales e institucionales capaces de garantizar la soberanía popular y evitar la conflictividad interna” (Castellanos, 2014, p. 83). Efectivamente, en ese mismo año había tenido lugar la escandalosa remoción del presidente Abdalá Bucaram a manos del Congreso Nacional. Aunque el procedimiento de reforma convocado por el presidente interino demostró vicios de legitimidad y falta de garantías constitucionales, contó con el respaldo de gran parte de la ciudadanía, sindicatos y organizaciones. Ecuador cuenta, junto con Venezuela, entre los países con dificultades surgidas de constituciones que, “por un lado, buscan maximizar los derechos y proponen mecanismos generosos de participación popular, mientras mantienen, al mismo tiempo, organizaciones políticas fuertemente centralizadas y verticalizadas” (Gargarella, 2014, p. 310).

Finalmente, en Panamá, la revocatoria de mandato propiamente dicha fue incorporada en la Constitución de 2004, junto con otros derechos y con modificaciones en los mecanismos de distribución del poder, bajo el mandato de la saliente presidenta Mireya Moscoso Rodríguez. Aquí también el proceso sufrió impugnaciones por parte

de la oposición, debido a que la ausencia de un procedimiento establecido para cumplir con la previsión constitucional sobre la reforma serviría “de aliado determinante para la improvisación” (Bernal, 2004, p. 51). A pesar de que las sesiones extraordinarias fueron impugnadas, el proyecto de modificación se trató y aprobó (Bernal, 2004, p. 52). Todo el proceso fue calificado de apresurado, superficial e irresponsable, como “un intento de los grandes partidos que monopolizan el debate nacional de ganar tiempo y de impedir una real transformación integral de las estructuras de gobierno guiados por un instintivo automatismo anticonstituyente” (Espino, 2004). En varias oportunidades se remarcó la completa exclusión de la ciudadanía de toda participación en el proceso reformativo, así como la violación de procedimientos, principios y garantías constitucionales.

### **La revocatoria de mandato en América Latina: procedimiento constitucional y reglamentación nacional en Venezuela, Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Colombia**

En el presente artículo se aborda el mecanismo de revocatoria de mandato únicamente en los países latinoamericanos que la incluyen actualmente en sus constituciones nacionales y, a partir de allí, la reglamentan a través de normas de alcance nacional. Dichos países son: Venezuela, Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú y Colombia (Eberhardt, 2013). En tal sentido, se realiza un estudio normativo en profundidad y comparado respecto de las constituciones nacionales vigentes y de sus normativas reglamentarias en los seis países mencionados, a fin de sintetizar el procedimiento revocatorio y de detectar la presencia o ausencia de especificaciones relativas a la reglamentación de las campañas previas a la celebración del referendo revocatorio.

Nos interesa identificar si dicha normativa da por sentada y estimula la intermediación de los partidos, los líderes políticos y los representantes a la hora de informar y formar las opiniones ciudadanas respecto de la decisión de revocar o no el mandato del gobernante cuestionado. Es decir, si tácitamente considera que el ciudadano común, sin pertenencia partidaria —no afiliado, no militante, no simpatizante o leal a un partido—, es incapaz de formarse por sí sólo y a través de los medios que tenga a su alcance un concepto verosímil y aceptable respecto de la adecuación, idoneidad, transparencia y provecho del desempeño de su gobernante. O si, por el contrario, la ley reglamentaria no se pronuncia al respecto, dejando entrever que considera al ciudadano en su rol de soberano, como un ser autónomo, libre e independiente, apto para juzgar por sí sólo el accionar de sus representantes y para proveerse de la información oportuna que considere necesaria.

Es decir, este artículo se propone sacar a la luz dos maneras posibles de reglamentar la revocatoria en lo que hace a la organización del momento central de este mecanismo: la votación en referéndum. Estas diferentes formas de abordar la preparación del referéndum dejan traslucir dos maneras diferentes de concebir la actuación del ciudadano en la instancia participativa decisoria. Una, a la manera de la democracia vertical electoral o indirecta, mediada en todas sus instancias por actores y organizaciones políticas representativas, en la cual los partidos, los líderes políticos, el propio gobernante en cuestión y otras organizaciones civiles y políticas tienen la misión, regulada normativamente, de informar y persuadir al votante a través de una campaña electoral. La otra, como un verdadero mecanismo de democracia directa, cuando la legislación no se manifiesta sobre tal aspecto, dejando al individuo sólo con su conciencia, gustos, percepciones, inclinaciones, opiniones e intereses, que se evidencian suficientes para el aprovechamiento de este instrumento de *accountability*, en el que el ciudadano recupera el poder delegado para hacerse presente en la votación decisoria como soberano.

## La revocatoria de mandato en la Constitución Nacional y la legislación actual de Venezuela

### *La Constitución nacional de 1999*

En Venezuela, la revocatoria de mandato se introdujo por primera vez en la Constitución Nacional (CN) impulsada por el presidente Hugo Chávez, aprobada en 1999<sup>1</sup>. En ella se trazan los lineamientos, alcances y límites básicos de este mecanismo, los que fueron luego reinterpretados, ampliados, ignorados e incluso contradichos, en las resoluciones reglamentarias siguientes.

Esta CN designa a la revocatoria de mandato como uno de los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía política, cuyas decisiones son vinculantes (Artículo 70). Se dispone para todos los cargos y magistraturas de elección popular a nivel nacional, regional y local. Los diputados a la Asamblea Nacional deben dar cuenta anualmente de su trabajo a los electores de su circunscripción y están sometidos al referendo revocatorio del mandato (Artículo 197).

Para iniciar una revocatoria no es necesario justificar, ni probar, la solicitud. Según un fallo de la Corte Suprema, la revocatoria no es producto de la arbitrariedad, sino una

---

1. Gaceta Oficial n.º 36.860, 30 de diciembre de 1999. Recuperado de [http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Venezuela.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf)

consecuencia lógica del principio de soberanía popular. El pueblo soberano puede dejar sin efecto el mandato de sus representantes si ejercen sus funciones de forma inconveniente o contraria a los intereses populares o del Estado en general (Welp & Serdült, 2010, p. 9).

Puede iniciarse transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el mandatario y a solicitud de un número no menor al 20 % de los electores inscritos en su circunscripción (Artículo 72). La decisión sobre la permanencia en el cargo se toma mediante un referendo popular en el que pueden participar todos los electores de la circunscripción. Cuando igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario vote a favor de la revocatoria, siempre que concurra al referendo una cantidad de electores igual o superior al 25 % de los inscritos, se considera revocado su mandato y se procede de inmediato a cubrir la falta según la Constitución (Artículo 72). En Venezuela el voto es no obligatorio en todas sus formas, con lo cual el piso de presencia en las urnas es siempre más difícil de alcanzar que si se tratase de un sufragio obligatorio.

Si el revocado es el presidente y se encuentra en su cuarto año de mandato, que dura seis años, se llama a elecciones para completar el período, mientras tanto lo reemplaza el vicepresidente. Si en cambio se lo revoca en el quinto o sexto año, completa el período el vicepresidente ejecutivo, designado previamente por el presidente, sin llamarse a elección popular (Artículo 233). Durante el período para el cual fue elegido el representante no puede hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato (Artículo 72).

### ***La Ley Orgánica de Referendos de 2016***

La Ley Orgánica de Referendos, aprobada por la Asamblea Nacional el 20 de abril de 2016<sup>2</sup>, regula todos los procesos de consulta popular, incluyendo la revocatoria de mandato. La misma añadió nuevos requisitos a los ya establecidos en la CN, como la prescripción de que la convocatoria sólo puede promoverse a través de organizaciones civiles creadas a tal fin —con el aval de al menos el 0.5 % del padrón respectivo— o de agrupaciones políticas, pero no de individuos particulares.

En lo que atañe a las campañas electorales previas a la votación en el referendo, la CN nada dice al respecto. Sin embargo, la ley de 2016 dedica un capítulo completo a regular la formación de bloques a favor y en contra de la decisión contenida en el referendo. Sostiene que las agrupaciones de ciudadanos y las organizaciones políticas

---

2. Cabe aclarar que, si bien la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Referendos el 20 de abril de 2016, la misma no ha entrado en vigencia a la fecha de publicación de este artículo, manteniéndose mientras tanto la Resolución n.º 070906-2770 del 6 de septiembre de 2007.

podrán conformar bloques que representen cada una de las opciones, para acreditar testigos ante los organismos electorales subalternos y garantizar la igualdad de cada bloque en el acceso a los medios de comunicación y en la distribución de publicidad. A tal efecto, podrán, en el lapso que se establezca en el cronograma electoral del Consejo Nacional Electoral (CNE), manifestar su intención de participar en un bloque determinado (Artículo 49). El CNE difundirá a través de los medios de comunicación los bloques que participarán en el referendo y que representan a las opciones a favor o en contra del objeto de la consulta, así como la identificación de las organizaciones con fines políticos y las agrupaciones de ciudadanos que los conforman (Artículo 50).

Se legitima luego la publicidad y propaganda electoral. Se entiende por estas las actividades de carácter público desarrolladas por los bloques constituidos a favor de las opciones del referendo, conformados por las organizaciones con fines políticos y agrupaciones de ciudadanos, que tengan como propósito captar, estimular o persuadir al electorado para que vote a favor o en contra de cualquiera de las opciones del referendo (Artículo 53). Finalmente, incorpora una mención expresa sobre la campaña electoral y su financiamiento, en tanto sostiene que en lo que hace a dichos aspectos se acudirá a las disposiciones previstas en la Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2009 y su Reglamento General (Artículo 88).

Las agrupaciones políticas y sociales se convierten así en doblemente intermedias, no sólo para impulsar la iniciativa de destitución sino también para orientar el voto ciudadano, restando a la revocatoria impacto como mecanismo de democracia directa; y mediatizando, personalizando y politizando la decisión popular. El hecho de que se reglamente la publicidad y propaganda para el referendo revocatorio termina por asentar el carácter electoral del referendo y la dinámica partidista de la competencia, similar al de las contiendas celebradas para elegir a un candidato.

## **La revocatoria de mandato en la Constitución y la legislación actual de Bolivia**

### ***La nueva Constitución Política del Estado de 2009***

En Bolivia la revocatoria de mandato apareció por primera vez a nivel constitucional en la nueva Constitución Política del Estado, aprobada por la Asamblea Constituyente y promulgada, tras varias dilaciones y conflictos, el 7 de febrero de 2009. La Ley Fundamental boliviana estipula que la República adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, y que, en lo que hace al ejercicio directo y participativo de la democracia, la revocatoria de mandato es una de sus vías (Artículo 11). El artículo 240 define este mecanismo estableciendo que toda persona que

ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial. La revocatoria podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del período del mandato —de cinco años de duración— y no tendrá lugar durante el último año.

El referendo procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el 15 % de votantes del padrón de la circunscripción (Artículo 240). Entre los varios requisitos para la participación y el control popular se menciona la formulación de informes que fundamenten —aunque no se exige que “prueben”— los motivos de su solicitud (Artículo 242 inc. 5). Producida la revocatoria, el afectado cesará inmediatamente en el cargo, proveyéndose su suplencia conforme a la ley. La revocatoria procederá una sola vez en cada mandato constitucional del cargo electo (Artículo 240). Respecto del reemplazo de la máxima autoridad ejecutiva a nivel autonómico, el sustituto será una autoridad ya electa definida por el Estatuto Autonómico o Carta Orgánica (Artículo 286). En caso de revocatoria del presidente, cesará de inmediato en sus funciones, debiendo asumir su vice, quien convocará a elecciones a la presidencia (Artículo 171). La CN boliviana no se pronuncia acerca de la regulación de campañas y publicidad electoral.

#### ***La Ley n.º 26 del 30 de junio de 2010***

La revocatoria de mandato se reglamentó por ley n.º 26 del Régimen Electoral (LRE), aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional el 30 de junio de 2010. La participación en este mecanismo es reconocida entre los derechos políticos de los ciudadanos, pero —a diferencia de Venezuela— aquí también se considera un deber el participar, mediante el voto, en todos los procesos electorales, referendos y revocatoria de mandato convocados conforme a la ley (Artículo 5 inc. e).

A lo estipulado por la CN, esta ley agrega una definición de revocatoria como: “el mecanismo constitucional a través del cual el pueblo soberano decide, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones de las autoridades elegidas por voto ciudadano”. El pueblo es considerado “soberano”. También la define como “el derecho del electorado a destituir del cargo a un funcionario antes de que concluya el período de su mandato” (Artículo 25 inc. I).

Esta norma aumenta el piso de avales exigidos para la iniciativa popular de solicitud respecto del mínimo del 15 % estipulado en la CN. Prevé, para autoridades nacionales, el 25 % del padrón nacional —incluyendo al menos el 20 % del padrón de cada Departamento—; para autoridades departamentales, el 25 % del padrón departamental —incluyendo el 20 % del padrón de cada Provincia—; para autoridades regionales, el 25 % del padrón de circunscripción municipal de la región y para autoridades municipales, el 30 % del padrón del municipio (Artículo 26 inc. I).

Una vez superada la recolección y validación de firmas y huellas digitales, la convocatoria debe realizarse por Ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, aprobada por mayoría absoluta de sus miembros (Artículo 28), con una anticipación de por lo menos 90 días a la fecha de realización de la votación (Artículo 94, inc. v).

En cuanto a la validez de la votación, esta exige que haya participado al menos el 50 % más un del padrón de la circunscripción (Artículo 30). La revocatoria se produce si: a) el número de votos válidos emitidos a favor de la revocatoria (casilla sí) es superior al número de votos válidos emitidos en contra (casilla no); y b) es superior al número y el porcentaje de votos válidos con los que fue elegida la autoridad (Artículo 31).

El artículo 43 inc. a, reconoce que en Bolivia el voto es igual, universal, individual, secreto, libre, obligatorio, pero también directo, porque los ciudadanos intervienen personalmente en los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato, votan por los candidatos de su preferencia y toman decisiones en las consultas populares (Artículo 199). Sin embargo, al reconocimiento del carácter “soberano” del pueblo y de las instancias de voto “directo” a través de los mecanismos participativos, esta ley contrapone la reglamentación respecto del acceso a la propaganda electoral, al que reconoce como un derecho de la ciudadanía en el marco de sus derechos fundamentales a la comunicación y a la información, para la participación en los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato.

Se supone que el votante estaría por tanto requiriendo, para un mejor ejercicio de la democracia directa, de la propaganda electoral por sí o no al revocatorio que puedan brindarle las organizaciones y líderes políticos, aunque más no sea, de opinión parcial e interesada acerca de los supuestos hechos que ameritaron la convocatoria. Es decir, se presupone que al ciudadano que ha promovido y avalado un revocatorio contra un mandatario, o que fue convocado a expresar “su” opinión al respecto, no le basta para conformar la misma el hecho de contar con su propio juicio y experiencia acerca del desempeño de su gobernante, ni tampoco con la información que las agencias de noticias y medios periodísticos pudieran brindarle. Sino que, por el contrario, necesita que agrupaciones y líderes políticos, así como civiles, con su visión sesgada como partes políticamente involucradas —a favor o en contra— en el hecho, directamente afectadas por el resultado y estratégicamente interesadas en el mismo, modelen su voluntad para el logro de sus fines partidarios.

Según esta norma, las organizaciones políticas o alianzas están facultadas para la promoción de sus candidatos, la difusión de sus ofertas programáticas y la solicitud del voto, mediante mensajes en actos públicos de campaña o a través de medios de comunicación masivos o de naturaleza interactiva (Artículo 110).



En referendos o revocatorias de mandato, únicamente están autorizadas para realizar propaganda electoral, por cualquier medio, las organizaciones políticas o alianzas, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinas, que se habiliten ante el Tribunal Electoral competente (Artículo 115 inc. b). Ninguna entidad pública a nivel nacional, departamental, regional o municipal puede realizar propaganda electoral en procesos electorales, referendos o revocatorias de mandato (Artículo 115 inc. c). Los medios de comunicación de alcance nacional que deseen habilitarse para difundir propaganda electoral pagada en un proceso electoral, referendo o revocatoria de mandato deben registrarse ante el TSE desde el día posterior a la convocatoria y hasta 45 días antes de la jornada de votación, debiendo especificar sus tarifas (Artículo 117 inc. I).

El acceso a estudios de opinión en materia electoral —encuestas, bocas de urna, conteos rápidos— constituye un derecho de la ciudadanía, en el marco de sus derechos fundamentales a la comunicación y a la información, para la participación en los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato. Los medios de comunicación, las empresas especializadas y las instituciones académicas están facultados para elaborar estudios de opinión en materia electoral con fines de difusión (Artículo 127 y 128). En cuanto a las actas electorales dispone que en los referendos y revocatorias, además de las copias para el notario y la copia para el presidente de la mesa, se imprimirán dos copias, una para las organizaciones habilitadas para impulsar la opción del “sí” y otra destinada a las organizaciones habilitadas para impulsar la opción del “no” (Artículo 140).

Por otro lado, permite la superposición de revocatorias con elecciones de otras autoridades y otros referendos: “Si el día de los comicios coincidieran más de un acto de votación, se preverán actas electorales diferenciadas para cada proceso electoral, referendo y revocatoria de mandato” (Artículo 140). Esto último puede redundar en que la elección de autoridades termine polarizando el humor social al punto de influir o sesgar la votación destituyente y la de otras consultas populares. En cuanto al reemplazo de los mandatarios revocados agrega a lo dicho por la CN que si se trata de asambleístas plurinacionales, departamentales, regionales y concejales, la Asamblea Legislativa Plurinacional convocará a la elección de nuevos titulares y suplentes para la sustitución de las autoridades revocadas hasta la finalización del período constitucional (Artículo 198).

## **La revocatoria de mandato en la Constitución y la legislación actual de Ecuador**

### ***La Constitución de la República del Ecuador de 2008***

La reforma constitucional de 2008 mantiene el derecho de revocatoria de mandato incluido por primera vez en la Ley Fundamental de 1998, pero reduciendo sus requisitos y ampliando sus alcances. Los artículos 61 y 105 reconocen a los ciudadanos el derecho de revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. Esta facultad alcanza a todos los cargos de todos los ámbitos.

Procede cuando se cumpla el primer año del mandato y hasta antes del último. Sólo se permite una convocatoria en un mismo mandato. El piso de avales para la solicitud es una cantidad no inferior al 10 % de los inscritos en el padrón. Para el presidente, el mínimo es algo mayor: el 15 % de los empadronados, lo que otorga un cierto resguardo para el principal cargo de gobierno, aunque manteniéndose bajo. No se exige un mínimo de votantes efectivos para validar el referéndum. Esta Constitución elimina respecto de la anterior el requisito de presentar causales documentadas y su evaluación por la autoridad electoral, habilitando implícitamente una mayor autonomía al “soberano”. A partir de 2008 se pasó a no requerir causa justificada. Se entendía que la pérdida de confianza por parte de la población era motivo suficiente para revocar a la autoridad: “al estar la revocatoria del mandato contemplada dentro de los derechos de participación ciudadana, se afirmó el principio de que los gobernantes deben sujetarse a los preceptos de quienes lo eligieron (Rivera, 2006) y por lo tanto no cabe exigir otra causa que la pérdida de confianza de los electores” (Castellanos, 2014, p. 91).

Para la aprobación de la revocatoria, se requiere la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. Dicha base aumenta para el presidente: un mínimo de votos positivos equivalente a la mayoría absoluta de los sufragantes (Artículo 106), es decir, del padrón nacional. Esta cantidad se vuelve tanto más significativa si tomamos en cuenta que el nivel de participación en las elecciones nunca llega al 100 % de los empadronados, con lo cual ese 50 % más uno de votos tomado del padrón electoral resulta ser un número mayor que si se calcula sobre los votos válidos emitidos. Los efectos del pronunciamiento popular son obligatorios y de inmediato cumplimiento. En caso de revocar a una autoridad, cesará en el cargo y será reemplazada por quien indique la Constitución (Artículo 106). En el artículo 145, la revocatoria aparece como motivo de cese de funciones y vacancia del cargo presidencial.

### ***Reglamento para el ejercicio de la democracia directa***

El Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato, aprobado por

el Consejo Nacional Electoral el 22 de agosto de 2011, restringió y limitó el mecanismo de revocatoria en comparación con las regulaciones de 2009 y 2010. Entre los cambios y agregados se encuentran dos primeras restricciones en cuanto a la procedencia de la solicitud: el nuevo reglamento estipula que una persona o sujeto político podrá solicitar por una sola vez los formularios para la recolección de firmas para proponer la revocatoria del mandato de una autoridad; y que las autoridades ejecutivas de cada nivel de gobierno tienen prohibido impulsar, promover o participar en la campaña electoral de revocatoria del mandato de los miembros de órganos legislativos y viceversa. Tampoco pueden hacerlo quienes pudieran ser beneficiarios directos en caso de que la autoridad resultare revocada (Artículo 13). Nótese una primera alusión a la cuestión de las campañas electorales.

Segundo, la presentación de solicitud debe adjuntar copia de la cédula y certificado de votación de los peticionarios y los motivos por los cuales se propone la revocatoria del mandato, los cuales deberán referirse a: los aspectos del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura que habrían sido incumplidos por la autoridad —debe adjuntar el plan de trabajo debidamente certificado por el CNE o sus delegaciones—; las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana que consideran incumplidas o violentadas y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal; y las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad, así como la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento. Se excluye de las motivaciones a los cuestionamientos respecto de decisiones asumidas en el cumplimiento de las funciones y atribuciones que por ley le corresponde a la autoridad (Artículo 14). Sólo podrá inscribir una solicitud quién haya votado en la última elección y se restablecen los motivos delimitados. De este modo, se recortan los alcances de la revocatoria al prefijar las causales por las que el ciudadano puede solicitarla, atentando contra el ejercicio pleno de la soberanía popular.

La facultad de admisión concedida al CNE es otra de las limitaciones restablecida en esta normativa. En el artículo 16 se otorga al organismo 15 días a partir del ingreso del expediente a la Secretaría General para emitir su resolución admitiendo o negando la solicitud. El CNE tiene a su cargo verificar que los proponentes se encuentren en ejercicio de los derechos de participación —que hayan votado en la última elección—; que consten inscritos en el padrón de la circunscripción correspondiente; que no se encuentren incurso en alguna de las causales de inhabilidad; que la motivación se refiera a las causales establecidas en el artículo 14 de ese reglamento. El CNE puede negar una solicitud en caso de verificar incumplimiento de alguna de estas prescripciones. De ser admitida la solicitud, el CNE entrega el formulario para la recolección de firmas necesarias para proponer la revocatoria del mandato.

Esta norma elevó los mínimos de firmas necesarios para iniciar el proceso de revocatoria respecto de la prescripción constitucional de 2008: 25 % para las circunscripciones de hasta 5000 electores; 20 % para las de 5.001 hasta 10 000 electores; 17.5 % para las de 10 001 hasta 50 000 electores; 15 % para las circunscripciones de 50 001 hasta 150 000 electores; 12.5 % para las de 150 001 hasta 300 000 electores; y 10 % para las de más de 300 000 electores (Artículo 17). Se supone que dicha modificación no altera el piso del 15 % del padrón exigido para la revocación del presidente, aún tratándose en este caso de la totalidad del distrito nacional.

También se acotó y escalonó el plazo con que cuentan los promotores para recolectar los respaldos desde el momento en que la autoridad electoral entrega los formularios: 180 días para el pedido de revocatoria a funcionarios nacionales y autoridades cuyas circunscripciones sean mayores a 300 000 electores; 150 para las circunscripciones de entre 150 001 a 300 000 electores; 120 días en las de entre 50 001 hasta 150 000 electores; 90 días para las de 10 001 hasta 50 000 electores; y 60 días para los distritos de hasta 10 000 electores (Artículo 18).

Finalmente, y lo que hace al aspecto central de este trabajo, desde el artículo 34 se regula el “Control del Financiamiento, Gasto y Publicidad de Campañas Electorales de Consulta Popular, Referéndum y Revocatoria del Mandato”. Al igual que en Venezuela y Bolivia, se asimila la votación en referéndum revocatorio con una elección de representantes. Este apartado regula todo el proceso de campaña electoral de revocatoria, a saber: de la campaña electoral, promoción y difusión. Período de campaña electoral (Artículo 34); silencio electoral (Artículo 35); Publicidad estatal (Artículo 36); publicidad privada (Artículo 37); prohibición para transmitir eventos de campaña electoral (Artículo 38); promoción electoral (Artículo 39); prohibición de inauguraciones (Artículo 40); de los responsables del manejo económico. Inscripción y registro del responsable del manejo económico y del contador público autorizado (Artículo 41); plazos para inscripción (Artículo 42); requisitos para inscripción del responsable del manejo económico (Artículo 43); notificación obligatoria (Artículo 44); del límite máximo de gasto electoral y la rendición de cuentas. Determinación previa de límite máximo de gasto electoral (Artículo 45); rendición de cuentas (Artículo 46); gastos con anterioridad a la convocatoria (Artículo 47).

La votación en la consulta de revocatoria se estaría percibiendo como un acto electoral similar al de investidura, en el cual los ciudadanos y las organizaciones sociales y políticas involucradas pueden hacer publicidad a favor o en contra de la destitución del mandatario en cuestión. Si bien es esperable que los partidos intervengan activamente en el debate, el hecho de que la reglamentación de este mecanismo incluya previsiones expresas sobre la “campaña electoral”, desdibujaría en parte el carácter directo de esta herramienta participativa,

habilitando la mediación partidaria. Nuevamente se estaría suponiendo un “soberano” que precisa ser persuadido por las partes —directamente interesadas y afectadas— en su decisión última sobre la continuidad o no de un gobernante, como si el ciudadano no pudiese por sí mismo formar su propia opinión sobre el desempeño, la capacidad y la idoneidad de un representante luego de haber vivido más de un año bajo su mandato.

## **La revocatoria de mandato en la Constitución y la legislación actual de Panamá**

### ***Constitución Política de la República de Panamá, Acto Legislativo n.º 1 del 27 de abril de 2004***

La reforma constitucional de 2004 incorpora el reconocimiento a los ciudadanos electores de un circuito electoral —vía solicitud al Tribunal Electoral (TE)— del derecho a revocar el mandato de los diputados de libre postulación —independientes— que hubieran elegido (Artículo 151).

Ello amplía el derecho otorgado por la Ley Fundamental en 1983 a los partidos para revocar el mandato a diputados principales o suplentes que hubieran postulado. En este caso de revocatoria partidaria, se estipula como requisito: que las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable estén previstos en los estatutos del partido; que se refieran a violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática y que el legislador haya sido condenado por delito doloso con prisión de cinco años o más. Asimismo, habilita a los partidos a establecer consultas populares con los electores del circuito, previo a iniciar el proceso y a revocar el mandato de diputados por sumario cuando hayan renunciado al partido.

En esta reforma constitucional, la revocatoria alcanza también a los representantes de corregimiento —presidentes de Juntas Comunales—. Puede ser motorizada por iniciativa popular o por los partidos cuando fueron postulados por estos. Es uno de los motivos de pérdida de la representación de los representantes (Artículo 227).

### ***La Ley n.º 4 del 7 de febrero de 2013***

La ley que regula actualmente su ejercicio es la n.º 4 “Que reforma y restablece artículos del Código Electoral sobre la Revocatoria de Mandato y dicta otra disposición” —conocida como “ley anti-tránsfuga”—, promulgada el 7 de febrero de 2013 y vigente desde el 1 de julio de 2014 (Artículo 10). Esta normativa reforma y restablece algunos de los artículos del Código Electoral referidos a la revocatoria, manteniendo vigentes el resto. En el artículo 2 menciona que el cargo de representante de corregimiento, principal o suplente, se pierde —entre otras causales— por revocatoria de mandato. Si fue

postulado por un partido, esté o no inscrito en él, las causas de revocatoria —partidaria— radican, en primer lugar, en la violación grave a los estatutos del partido, siempre que las causas estén previstas en los estatutos, hayan sido aprobadas previamente por el TE y se indique en los estatutos la autoridad que conocerá del proceso y el procedimiento a seguir, garantizando la doble instancia y logrando los partidos establecer mecanismos de consultas a los electores de la circunscripción para la aplicación de la revocatoria. Otra de las causales de revocatoria a representantes de corregimiento postulados por el partido es la renuncia a este.

Finalmente, contempla como causa la decisión de los electores de la circunscripción mediante referéndum revocatorio —revocatoria ciudadana—. Esta última causal, por decisión de los electores mediante referéndum revocatorio —revocatoria clásica—, se repite para los representantes de corregimiento de libre postulación. Se excluye el primer y último año del mandato —de cinco años— del representante de corregimiento de la posibilidad de revocatoria (Artículo 2).

En cuanto a la causal referida a la violación de los estatutos partidarios, el artículo 3 otorga al representante de corregimiento afectado, una vez agotadas las instancias y procedimientos en lo interno del partido, el derecho de impugnar la decisión ante el TE dentro de los diez días hábiles siguientes a la ejecutoria, suspendiendo con ello los efectos de la decisión del partido. Para solicitar la revocatoria a un representante de corregimiento por iniciativa popular se exige la firma del 30 % de los ciudadanos empadronados en la circunscripción (Artículo 4). Cumplido dicho procedimiento, el TE convoca a referéndum (Artículo 5). El mandato es revocado si en el referéndum la mayoría de los votos válidos resultan afirmativos (Artículo 6). El artículo 368 del Código Electoral 2013 dispone que se revocará el mandato del diputado principal o suplente de libre postulación, si en el referéndum la mayoría de los votos válidos resultan afirmativos, siempre que asista a votar un mínimo del cincuenta por ciento —50 %— del Padrón Electoral del circuito respectivo.

Como novedad, se adiciona el artículo 376A al Código Electoral, según el cual, lo anterior podrá ser igualmente aplicado para revocar el mandato a los alcaldes de distrito, tanto los que hayan sido electos por partidos o mediante libre postulación (Artículo 7). Respecto del reemplazo de los funcionarios revocados se prevé la celebración de elecciones parciales cuando el cargo hubiera quedado vacante por ausencia absoluta del principal y el suplente, salvo que faltase menos de un año para que venciera el período (Artículo 352). Esta legislación no se pronuncia respecto de la regulación de campañas a favor y en contra de la revocación.

## **La revocatoria de mandato en la Constitución y la legislación actual de Perú**

### ***La Constitución Política del Perú del 29 de diciembre de 1993***

La Constitución Política del Perú (1993), modificada por la Ley n.º 28.480 del 30 de marzo de 2005, concede a los ciudadanos los derechos de elección, remoción o revocación de autoridades, iniciativa legislativa y referéndum (Artículo 2 inc. 17). El artículo 31 agrega el derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos mediante revocación de autoridades, entre otros mecanismos. También se reconoce para la función jurisdiccional el principio de la participación popular en el nombramiento y en la revocación de magistrados (Artículo 139 inc. 17). El artículo 134 excluye del derecho de revocación al mandato parlamentario nacional, excepto por la facultad de disolución del Congreso concedida al presidente.

En este país, la revocatoria limita sus alcances a los ámbitos regional y local. El primero se compone de regiones y departamentos, mientras que el local se constituye por provincias, distritos y centros poblados (Artículo 189). En el ámbito regional, los mandatos del presidente y vicepresidente regional y de los miembros del Consejo Regional son revocables e irrenunciables (Artículo 191). En cuanto al gobierno local, lo son los mandatos de alcaldes y regidores (Artículo 194). En ambos niveles los cargos duran cuatro años.

### ***Ley n.º 30.315 del 13 de marzo de 2015***

El artículo 1 de la Ley n.º 30.315, del 13 de marzo de 2015, modifica los artículos 21, 22, 24, 25 y 29 de la Ley n.º 26.300 “De los Derechos de Participación y Control ciudadanos” (18 de abril de 1994), e incorpora los artículos 29A y 48. Establece que la solicitud de revocatoria debe referirse a una autoridad en particular y sólo procede una vez por período. Aclara que la consulta –votación– debe celebrarse el segundo domingo de junio del tercer año del mandato para todas las autoridades. Si bien la ley previa excluye al primer y último año del período, esta reforma unifica la fecha de votación del referendo a una jornada específica del tercer año.

Se agrega que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) resuelve las solicitudes presentadas y, en caso de denegarse, procede al recurso de apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), no procediendo luego el recurso contra su resolución. El JNE convoca a consulta popular para las solicitudes admitidas. La adquisición de kits electorales para promover la revocatoria se puede efectuar a partir del mes de junio del segundo año de mandato. Los fundamentos deben ser hechos públicos por los promotores y por los organismos electorales a través de los medios de comunicación desde que se declara admitida la solicitud de revocatoria y hasta que se realice la consulta.

La consulta se realiza en cada circunscripción si la solicitud está acompañada de, al menos, el 25 % de las firmas de sus electores y ha sido admitida (Artículo 22). El artículo 23 de la versión anterior de la ley, no modificada por esta, precisa que, para revocar a una autoridad, se requiere la mitad más uno de los votos válidos y que, para que proceda la revocatoria, deberá haber asistido al menos el 50 % de los electores. Las autoridades revocadas serán reemplazadas por sus segundos inmediatos o por el accesitario. En ningún caso hay nuevas elecciones. El nuevo artículo 25 agrega que quienes reemplazan a los mandatarios revocados completan el período para el que fueron elegidos éstos.

El artículo 29A se pronuncia sobre el aspecto que aquí nos convoca: dispone como innovación la obligatoriedad de la rendición de cuentas de los ingresos y egresos —se entiende que se refiere a fondos usados en la campaña electoral— indicando la fuente con sustento documental tanto de los promotores como de la autoridad sometida a revocación. De lo contrario se prevén multas calculadas en Unidades Impositivas Tributarias (UIT) a favor de los organismos electorales. Además, dice que los promotores de manera individual o como organización deben inscribirse en el JNE una vez convocado el proceso, a fin de quedar legitimados para promover la revocatoria o defender a la autoridad en proceso de revocación y serán reconocidos por resolución expresa de la autoridad electoral correspondiente. Quedan igualmente obligados a rendir cuentas.

La normativa habla de “promover la revocatoria” o “defender a la autoridad en proceso de revocación”, en el sentido de una campaña a favor o en contra del funcionario en cuestión. Al igual que se sugirió respecto de la legislación venezolana y otras similares, el referendo revocatorio adquiere un tinte de campaña electoral, acercándose más a una decisión informada y orientada partidariamente que a una manifestación amplia, espontánea y directa de descontento popular.

## **La revocatoria de mandato en la Constitución y la legislación actual de Colombia**

### ***La Constitución Política de Colombia del 6 de julio de 1991***

La Constitución Política de Colombia, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, incluye la facultad de todo ciudadano de revocar el mandato de los elegidos, como parte del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Artículo 40).

El artículo 103, enumera la revocatoria del mandato como uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía. El Estado se compromete a contribuir con la organización, promoción y capacitación de las asociaciones civiles



sin detrimento de su autonomía para que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. Las posteriores reformas constitucionales realizadas hasta 2005 no modifican, eliminan ni agregan prescripciones sobre la revocatoria. Con ello, se deja un amplio margen a la normativa reglamentaria para definir sus alcances y procedimientos.

### ***La Ley Estatutaria n.º 1.757 del 6 de julio de 2015***

El 6 de julio de 2015 el Congreso de Colombia aprobó la Ley Estatutaria n.º 1.757 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del Derecho a la Participación Democrática”. Esta ley regula varios mecanismos de participación, entre ellos, la revocatoria del mandato (Artículo 1). En este país sólo aplica para gobernadores y alcaldes —ejecutivos subnacionales—.

En el momento de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación ciudadana deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que debe figurar, entre otros requisitos, la exposición de motivos que sustenta la propuesta (Artículo 6). Sólo podrá solicitarse una revocatoria cuando hayan transcurrido al menos doce meses desde la posesión del alcalde o gobernador y siempre que no faltare menos de un año —de los cuatro que dura el cargo— para la finalización de su período (Artículo 6 inc. 1).

Para solicitar una revocatoria se exige la firma de un número de electores no menor al 30 % de los votos obtenidos por el elegido en su elección. Los promotores cuentan con seis meses para recolectar tales avales, prorrogable hasta tres meses más por caso de fuerza mayor o fortuito acreditado (Artículo 10). Para aprobar la revocatoria, el pronunciamiento popular mínimo a favor de la misma debe ser de la mitad más uno de los votos emitidos, pero siempre que el número de sufragios no sea inferior al 40 % de la votación total válida registrada el día en que se eligió al mandatario. En Colombia el voto es no obligatorio. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período (Artículo 41 inc. e).

El artículo 43 dispone que, superado el trámite de verificación de apoyos ciudadanos a la propuesta, el Registrador del Estado Civil respectivo deberá coordinar con las autoridades electorales de la circunscripción la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación. Si bien se menciona la “promoción” del referendo, nada se estipula respecto de las “campanas” por sí o no a la destitución del mandatario.

Finalmente, ratifica que la revocatoria es de ejecución inmediata. De aprobarse la destitución, procede la remoción del cargo del gobernador o alcalde y la designación por el presidente o el gobernador de un encargado (Artículo 44). Este encargado permanecerá en el puesto hasta tanto se realicen las elecciones para designar a un sucesor, las que deben ser convocadas dentro de los dos meses siguientes. Mientras tanto debe dar cumplimiento al Plan de desarrollo del respectivo período (Artículo 45). Esta legislación no incluye referencia sobre regulación de campañas electorales a favor o en contra de revocar al mandatario.

### **Análisis comparado del contenido general de las constituciones y leyes nacionales que regulan la revocatoria en América Latina**

Antes de arribar a las reflexiones finales de este artículo, concernientes al modo específico en que el mecanismo revocatorio incluyó, o no, la realización de campañas para la votación del referéndum en cada país, cabe realizar un análisis comparado acerca del contenido de las normas de nivel nacional que regulan este mecanismo en los seis países latinoamericanos aquí abordados. Ello, a sabiendas que los diseños institucionales de revocatoria varían en los diversos países latinoamericanos que la han incorporado en cuanto al grado en que sus disposiciones y requisitos facilitan o dificultan la destitución de un mandatario.

En primer lugar, emerge la cuestión de los cargos pasibles de revocatoria: mientras Venezuela, Ecuador y Bolivia la habilitan para todos los funcionarios electivos de todos los niveles, incluyendo al presidente, Colombia la restringe a los cargos ejecutivos subnacionales y locales —gobernadores y alcaldes—. Los tres primeros países abren al máximo las posibilidades de la revocatoria en este aspecto, convirtiéndola en un mecanismo de participación y control muy atractivo. Lo opuesto sucede en Colombia, donde, al haber quitado los cargos de mayor alcance territorial —los nacionales— y acotado además los de alcance subnacional —excluyendo a los puestos legislativos—, se restringió en gran medida su campo de acción. Entre ambos extremos subsisten combinaciones intermedias en cuanto al tipo y rango de los cargos afectados: Perú que habilita a revocar a cualquier autoridad regional y local, mientras que Panamá pone a disposición a diputados nacionales titulares o suplentes, representantes de corregimiento y alcaldes de distrito, ya sea partidarios o de libre postulación.

El plazo de tiempo en el cuál un mandato puede ser alcanzado por un proceso de revocatoria también es un indicador de un mayor o menor nivel de apertura y alcance

del mecanismo. Colombia era hasta 2015 el caso más permisivo en cuanto al período habilitado para iniciar una revocatoria: cumplido el primer año del mandato y sin establecer límite de cierre. Esto se acotó con la reforma de ese año, que excluyó los últimos doce meses de mandato. Perú también ha restringido su disposición en ese sentido, ya que antes de 2015 se excluía al primer y último año de mandato, pero, a partir de entonces se condensó la posibilidad de solicitud al mes de junio del segundo año y de votación a junio del tercero, tanto retrasando el inicio como acotando y unificando los plazos. Bolivia es el país que más restringe el período habilitado a transcurrida la mitad del mandato y antes del último año —un año y medio—. En el medio quedan las combinaciones moderadas: Venezuela que clausura la primera mitad del mandato, pero no fija límite de cierre y Ecuador que excluye el primer y último año.

Uno de los aspectos sensibles de la revocatoria es el piso de avales que se exige a la iniciativa popular previa para dar comienzo al proceso. El menor piso de firmas para la iniciativa popular lo fija Ecuador: 10 % del padrón para circunscripciones de más de 300 000 electores, pero llega hasta el 25 % para los distritos de hasta 5000 electores. El mínimo establecido por Colombia desde 2015 también es accesible: 30 % de los votos obtenidos por el alcalde o gobernador. Dicho piso, siendo ambas autoridades elegidas por mayoría simple y con voto optativo, puede resultar realmente bajo. Los mayores porcentajes son los de Bolivia —30 % del padrón para autoridades locales—, Panamá —30 % del padrón— y Colombia hasta 2015 —primero se exigió el 40 % de los votos válidos emitidos en la investidura y luego el 40 % de los votos que obtuvo el candidato en su elección—. En el medio queda Venezuela con el 20 % y Perú con el 25 % de padrón.

El segundo aspecto más sensible al momento de alentar o desalentar un proceso revocatorio, que puede hacer factible o casi imposible la destitución de un funcionario, es la cantidad de votos que se exige para poner fin anticipado a un mandato. Ecuador es el más prohibitivo en este punto, ya que requiere del apoyo de la mayoría absoluta de los sufragantes —padrón— en el caso de que se la emplee para revocar al presidente. Si se aplica para revocar a cualquiera de los demás cargos, se exige la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en el referéndum, un piso más accesible. Esta segunda base es igual a la prefijada en Perú y cercana a la de Colombia, que lo calcula respecto de los votos totales. Por el contrario, Venezuela y Bolivia sólo requieren que los votos a favor de la revocatoria superen los emitidos en contra y que las voluntades dispuestas a revocarlo igualen o superen en número a aquellas que lo invistieron en el cargo. Finalmente, Panamá se conforma con la mayoría simple de sufragios.

El tercer aspecto que se combina con los anteriores en términos de complicar o simplificar la aplicación del mecanismo y las posibilidades ciertas de interrumpir un mandato, es el presentismo requerido en las urnas al momento de votar el referéndum. El mayor nivel de presencia electoral lo exigen Bolivia y Perú —50 % más uno del padrón correspondiente—, seguido por Colombia —desde 2015, sufragios no inferiores al 40 % de los emitidos en la votación válida del día en que se eligió al mandatario, al ser el sufragio no obligatorio y habiéndose disminuido respecto del anterior 55 %—. Panamá y Ecuador no incluyen consideración al respecto. Venezuela lo reduce al 25 % de los electores —que sin embargo se potencia al ser el voto optativo en ese país—. En cuanto a la cantidad de procesos de revocatoria permitidos por mandato, se observa que Venezuela, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia permiten iniciar sólo un proceso por cada período. De este modo, se tiende a preservar la estabilidad del representante y dar ciertas garantías a la continuidad de su gestión, favoreciendo en ese sentido la gobernabilidad. Panamá no se expresa sobre el asunto.

Otro aspecto de relevancia tiene que ver con las causas y fundamentaciones requeridas para iniciar un proceso de revocatoria. En línea con la concepción moderna de representación, Venezuela no exige al ciudadano justificación de causa para iniciar un proceso revocatorio, ya que considera que el pueblo es soberano a la hora de juzgar el accionar de un funcionario por él elegido. Por el contrario, Colombia pide a la ciudadanía que sustente sus razones de revocatoria en el informe de solicitud y cuenta con voto programático. Algo similar ocurre con Bolivia, que solicita a la población informes que justifiquen su pedido. Ecuador no sólo exige que se expliciten los motivos de la solicitud —los que deben estar contenidos entre las opciones habilitadas por la ley, acompañados por justificación y a veces también por documentación— sino que además otorga a la autoridad electoral la facultad de que admita o niegue la solicitud tras la evaluación de los motivos y justificaciones presentadas, comprometiendo la cualidad directa y de control popular de este mecanismo. Perú también reclama fundamentación aunque no prueba, descarta las causales de vacancia o suspensión y los delitos. Por último, Panamá sólo prescribe justificar las causas a los partidos que deciden revocar el mandato a ciertos representantes que han sido investidos a través de ellos.

En cuanto a las personas habilitadas para participar del referéndum, los extremos van desde la gran mayoría de los países que permiten a todos los ciudadanos empadronados votar en un referéndum revocatorio, hasta el caso opuesto de Colombia hasta 2002 que sólo autorizaba a participar a quienes habían previamente votado en la elección de investidura, probablemente con la presunción de que sólo quién se

hubiera expresado en las urnas para investir a uno u otro candidato, tenía luego el derecho de volver a manifestar su voluntad para quitarlo del cargo. Dicha restricción se eliminó en 2002. Por su parte, desde 2011 Ecuador sólo permite promover una solicitud de revocatoria a los ciudadanos que acrediten su participación en la última elección.

En términos generales resulta ahora difícil definir qué legislación es la más permisiva y cual ofrece de antemano mayores restricciones institucionales a la revocación de un funcionario electo entre todas las alternativas analizadas. Para poder evaluar el instrumento en su integridad, es preciso considerar el total de estos atributos en su conjunto, observando sus combinaciones y ponderando aquellos cuyo impacto sea mayor en el desenvolvimiento final de la revocatoria, en términos de alentar o desalentar a la población, a los grupos de interés y a los sectores políticos, a iniciarla.

A los efectos de tal ponderación se puede pensar que el mínimo de firmas requeridas en la iniciativa popular que daría comienzo al referéndum revocador puede convertirse en un primer gran obstáculo para los interesados en utilizarla, que, en caso de ser muy elevado, puede desincentivar o imposibilitar el lanzamiento de un proceso revocador. Claramente también la cantidad de votos a favor de revocar un mandato que se exige para que el referéndum sea aprobado, es el otro elemento de gran trascendencia al momento de hacer factible, y con ello, interesante o no, la destitución de un representante.

Si nos concentramos principalmente en estos dos rasgos, se puede decir que Bolivia, Panamá y Perú exigen los mayores avales para dar inicio al proceso. Venezuela se halla en un punto medio, aunque el voto optativo en ese país amplifica el peso de dicho porcentaje. La base más permisiva en cuanto a cantidad firmas requeridas la fija Ecuador. Colombia coloca un piso variable en relación con la representación del mandatario que, siendo elegido por mayoría simple y voto optativo, puede implicar un umbral realmente bajo de adhesiones.

Respecto de la cantidad de sufragios necesarios para revocar un mandato se observa que el piso menor lo estipulan Perú, Ecuador —para todos los cargos menos para presidente— y Panamá. En el medio se inserta Colombia. Por último, el mayor piso lo fija Ecuador para el cargo de presidente. Bolivia y Venezuela son casos especiales debido a que los pisos pueden variar según la popularidad inicial del candidato.

## **Reflexiones finales. La revocatoria de mandato en América Latina: ¿democracia electoral o democracia directa?**

Recapitulando, la Constitución de Venezuela admite que “la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público” (Artículo 5). Asimismo, reconoce a la revocatoria como uno de los “medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía” (Artículo 70). El soberano es el pueblo y ejerce su poder no sólo indirectamente a través de la elección de sus gobernantes sino también directamente, en los mecanismos directos como la revocatoria.

Aun así, la última ley aprobada en 2016, que hasta el momento no entró en vigencia, reglamenta este instrumento excluyendo al ciudadano individual de la potestad de ponerlo en práctica, reservando su solicitud a las organizaciones políticas —los partidos— y ciudadanas conformadas a tal fin. Acto seguido, regula la formación de bloques a favor y en contra de la decisión contenida en el referendo. Finalmente, reglamenta la publicidad y la propaganda electoral, a las que entiende como actividades de carácter público desarrolladas por los bloques constituidos a favor de las opciones del referendo, conformados por las organizaciones con fines políticos y agrupaciones de ciudadanos, que tengan como propósito captar, estimular o persuadir al electorado para que vote a favor o en contra de cualquiera de las opciones del referendo. El proclamado soberano pueblo, empoderado para actuar por sí mismo en forma directa, necesita en realidad que agrupaciones civiles y políticas, afectadas por el resultado de la votación, lo persuadan en su decisión para canalizar su voluntad hacia sus particulares fines. Algo similar ocurre en Bolivia. La Constitución sostiene que la democracia se ejerce de forma directa y participativa a través de la revocatoria —entre otros mecanismos— y representativa, por medio de la elección de representantes (Artículo 11 inc. II).

Incluso la ley reglamentaria describe como “Soberanía Popular” el hecho de que “la voluntad del pueblo soberano se expresa a través del ejercicio de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria”; que “la soberanía popular se ejerce de manera directa y delegada” (Artículo 2 inc. a); y que “la revocatoria de mandato es el mecanismo constitucional a través del cual el pueblo soberano decide, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones de las autoridades elegidas por voto ciudadano” (Artículo 25 inc. I).

Sin embargo, dedica al mismo tiempo toda la sección V a la propaganda electoral, a cuyo acceso considera un derecho ciudadano, ubicado entre los “derechos

fundamentales a la comunicación y a la información, para la participación en los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato” (Artículo 110). Es decir, asimila el voto propio del ejercicio directo y participativo de la democracia, expresado en el referendo revocatorio, al voto que sirve para elegir a los representantes, agentes típicos de la democracia indirecta o representativa. Asimismo, da a estos intermediarios —las organizaciones políticas o alianzas— la facultad tanto de promover a sus candidatos como de solicitar el voto mediante mensajes en actos de campaña o en los medios de comunicación. Es decir, el ejercicio directo y el ejercicio delegado de la soberanía popular son igualmente atravesados por la mediación de los partidos y de sus campañas, destinadas a persuadir y orientar la decisión ciudadana acorde con sus metas partidarias.

En Ecuador, el reglamento que contempla la revocatoria otorga varios artículos a regular el “control del financiamiento, gasto y publicidad de campañas electorales de consulta popular, referéndum y revocatoria del mandato” (Artículo 34). Tal regulación incluye aspectos “de la campaña electoral, promoción y difusión”, “de los responsables del manejo económico”, y “del límite máximo de gasto electoral y la rendición de cuentas”.

La legislación reglamentaria del revocatorio en Perú regula la inscripción de los promotores —individuos u organizaciones— en la justicia electoral a fin de quedar legitimados para promover la defensa o la revocación de la autoridad en cuestión. Deben rendir cuentas de los ingresos y egresos destinados a dicha promoción a riesgo de ser sancionados. Nuevamente aquí se da lugar a la campaña partidaria a fin de mediar u orientar la decisión del soberano.

Desde la otra vereda, la constitución colombiana reconoce en la revocatoria de mandato a uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía. Acorde con tal reconocimiento, la legislación prevé la promoción del referendo, pero no incluye referencia expresa sobre campañas políticas organizadas a favor o en contra de la destitución del gobernante. En la misma línea, ni la Constitución ni la ley reglamentaria del revocatorio en Panamá se expide respecto de campañas electorales encabezadas por los partidos, agrupaciones o individuos en torno de las diferentes opciones involucradas en el referendo.

En Venezuela, Bolivia, Ecuador y Perú la revocatoria estaría tomando entonces un tinte electoral, en el cual las agrupaciones ciudadanas y políticas ofrecen información e intentan persuadir a la ciudadanía sobre los motivos para destituir o confirmar a un mandatario. Se estaría asimilando el acto específico del ejercicio de la democracia directa —votar en un referendo revocatorio— con el acto propio de la democracia indirecta —la elección de un representante—.

Es decir, se estarían superponiendo en el aspecto “campaña” dos mecanismos que en principio fueron pensados para fines diferentes y cuyas lógicas democráticas también divergen. La elección de un gobernante se encuentra dentro de los mecanismos de la democracia representativa, indirecta, electoral y partidaria: designar a un mandatario para que gobierne durante un período determinado, finalizado el cual, vuelven a convocarse elecciones. Esta convocatoria es prefijada por ley, independientemente de la iniciativa de los ciudadanos y tanto los candidatos como sus partidos, presentan cosmovisiones definidas e inclinaciones ideológicas, así como programáticas específicas.

En cambio, la revocatoria de mandato es un mecanismo de democracia directa y fue diseñada para poner fin anticipado a un período fijo de gobierno: una sucesión constitucional accidentada (Serrafero, 2014, p. 77). Constituye una forma de salida excepcional a una situación de flagrante pérdida de legitimidad de un mandatario o de extrema crisis política, institucional y social asociada a su figura. El dispositivo para dar comienzo al proceso es la iniciativa popular, que, como se vio en las legislaciones reglamentarias, debe estar avalada por un porcentaje considerable de adhesiones ciudadanas.

Como el referendo revocatorio es de uso excepcional, su apertura no es automática ni está predetermina, sino que se realiza “a demanda”, por solicitud espontánea de la gente, a título individual o en forma organizada. Se supone que quién solicita, avala y participa de un mecanismo de salida anticipada de un gobernante, tiene motivos contundentes para hacerlo, y no requiere ser convencido, estimulado o desincentivado para ello. Aún así, quiénes no hayan logrado formarse una opinión clara al respecto, debieran no obstante poder contar con información pública, clara, fehaciente y confiable sobre los hechos, pudiendo prescindir de la persuasión interesada de las partes intervinientes: tanto del mandatario en cuestión como de sus oponentes.

La diferencia esencial entre ambos procesos es que en el primero la elección es mayoritariamente partidaria, ideologizada, sesgada y parcial. Por el contrario, en el segundo, el juicio sobre el accionar de un representante que ha tenido un tiempo considerable de ejercicio en el cargo para mostrar sus cualidades y para desplegar su programa de gobierno, no pareciera necesitar para su formación de la guía o persuasión de las partes involucradas y estratégicamente interesadas —el gobernante y los opositores—, ocupadas en defender o disputar el cargo en juego.

Ello, debido a que la decisión involucrada en el referendo revocatorio —destituir o no a un gobernante— nada tendría que ver con la opción electoral en la que el votante elige a un candidato con base a su orientación ideológico-programático-partidaria específica y descarta otras opciones ideológico-programático-partidarias diferentes. La



votación en el *recall* es un modo de ejercer el control ciudadano sobre un gobernante, cualquiera sea su extracción política, con base a su desempeño “objetivo” en el cargo o, a lo sumo, a la percepción subjetiva de cada ciudadano sobre tal desempeño.

Este juicio o *accountability* societal debiera poder realizarse en forma independiente de la pertenencia política partidaria del gobernante, a fin de evitar que la democracia indirecta atropelle y anule a la directa. De lo contrario, tal mecanismo de participación ciudadana correría el riesgo de verse transformado de hecho en una vía de revancha política o de disputa electoral encubierta, en una mera herramienta de competencia política intra-élite. Esto es, un funcionamiento “desviado” que nada tendría que ver con su propósito original de conformar un mecanismo institucional para monitorear y castigar el mal desempeño de los gobernantes, flexibilizar la rigidez que implican los mandatos fijos de los cargos en los sistemas presidenciales y funcionar como válvula de escape frente a graves crisis vinculadas con la pérdida de legitimidad de algún representante.

Frente a lo anterior, en este artículo se asume el desafío de aclarar y distinguir el panorama respecto del voto, el que a partir de la incorporación del revocatorio en el marco normativo de los Estados, se constituye en un doble instrumento democratizador, al igual que en un doble instrumento de *accountability* vertical. La primera función del voto se define entonces en términos electorales, ya sea cuando se lo emplea para elegir a un candidato nuevo a los fines de ocupar un cargo, o cuando se lo utiliza para premiar o castigar a un gobernante saliente según como haya sido su desempeño en el puesto. La segunda función, en cambio, se expresa en términos societales, cuando a través de este se decide interrumpir un período y revocar la confianza concedida a un representante. En este segundo caso, se extiende el margen de tiempo en el cual el principal puede pedir rendición de cuentas a su agente —*accountability*— respecto de su gestión y capacidad de *responsiveness*.

Efectivamente, según Morlino (2008, p. 14), la primera función del voto remite a la rendición de cuentas —*accountability*— electoral o bien responsabilidad electoral. Esta rendición de cuentas electoral, que hace referencia a la experiencia de la representación democrática, se convierte en una dimensión de verdad central en cuanto permite un control efectivo de las instituciones políticas por parte del ciudadano o bien de la sociedad civil en un sentido amplio, y por lo tanto hace posible atenuar los problemas que se crean cuando se pasa de una democracia directa a una representativa (Morlino, 2008, p. 16).

En tanto, la segunda función del voto es vista por este autor como un requisito básico para una democracia de calidad, ya que “los ciudadanos deben monitorear la eficacia de la aplicación de leyes, la eficacia de las decisiones tomadas por el

gobierno, la responsabilidad política por las decisiones con relación a las demandas expresas de la sociedad civil (calidad en relación con el procedimiento)” (Morlino, 2008, p. 14). A su juicio una buena democracia tiene al menos ocho dimensiones. Las primeras cinco son procedimentales, en cuanto refieren principalmente a las reglas y sólo de manera indirecta a los contenidos: 1) Estado de derecho, 2) rendición de cuentas —*accountability*— electoral, 3) rendición de cuentas interinstitucional, 4) participación, 5) competencia —partidaria—. La sexta característica es la que concierne al resultado y refiere a la reciprocidad —*responsiveness*—, a la que define como la capacidad de respuesta del gobierno que repercute en la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general. Las otras dos son sustantivas: 7) respeto pleno de los derechos que pueden ser ampliados y 8) progresiva realización de una mayor igualdad política, social y económica (Morlino, 2008, p. 15).

Vale recordar que, si bien la representación moderna se basa en la independencia del funcionario respecto de todo mandato imperativo otorgado por su principal y en la confianza de este respecto de las cualidades de mando de aquél, su contracara es la responsabilidad —*responsiveness*— y la rendición de cuentas —*accountability*— del agente hacia su mandante sobre los actos y omisiones perpetrados en el ejercicio del cargo. En estos momentos el pueblo saca a la luz su condición soberana y de principal sobre su agente: tanto en las elecciones —ante el fin del mandato— como en los referéndums revocatorios, durante el mismo.

Cabe finalmente precisar que la negativa a asimilar la promoción de la convocatoria a referendo a una campaña electoral nada tiene que ver con negar el derecho del ciudadano a acceder a una información fehaciente, suficiente y confiable sobre los pormenores del caso, los que pusieron en entredicho la credibilidad, integridad, capacidad e idoneidad del gobernante.

Respecto del empleo de los mecanismos de democracia directa, Martí sostenía que, “en todo caso, y para que su uso pueda ser defendible desde el punto de vista de la democracia deliberativa, tanto las consultas como los referéndums deberían ir precedidos de campañas de sensibilización y debate público” (2006, pp. 310-311). Sin embargo, estas campañas de sensibilización no deben presuponer el monopolio de los partidos.

En línea con los teóricos deliberacionistas, en este trabajo no se niega la necesidad y conveniencia de disponer de una información suficiente, veraz y adecuada para el ejercicio responsable de la deliberación, la participación y el “autogobierno” del pueblo. Lo que aquí se formula es la conveniencia de evitar o, al menos, de no fomentar en términos reglamentarios, la intermediación partidaria y de los grupos de poder en la decisión involucrada en un mecanismo que habilita el ejercicio directo

de la democracia. Si bien se reconoce que la práctica plena de la democracia directa precisa contar con información propicia, completa y actualizada para la toma de una decisión responsable, dicha decisión y la información consultada debieran poder diferenciarse de la disputa electoral-partidaria, propia de otra de las formas democráticas: la democracia vertical, representativa o indirecta.

Nino (1997) alertaba acerca de que los métodos de participación directa podían arrojar resultados distorsionados en tanto fueran objeto de manipulaciones en el modo de presentar los asuntos, así como de inequidades respecto de las enormes cantidades de dinero invertidos por ciertos grupos de interés en campaña o del acceso desigual a los medios de comunicación de masas. En cuanto a los plebiscitos y referéndums advertía que estos podían ser manipulados por los gobernantes o captados por las facciones. Respecto de su desempeño, destacó que los ciudadanos habían demostrado un aceptable nivel de responsabilidad en sus votaciones, habiendo sido capaces de formarse buenos juicios al momento de decidir políticas.

En un marco democrático toda información que pueda proveerse a la ciudadanía es fundamental para la toma de decisiones, tanto en los mecanismos representativos como en los directos. La campaña electoral para la selección de los representantes, que consiste en la publicidad político-partidaria, es necesaria para que la población se entere, por boca de los propios candidatos, de la especificidad de sus propuestas y de las diferencias ideológico-programáticas que presentan con las otras opciones.

En cambio, un proceso revocatorio, que se supone ha sido solicitado por iniciativa y con el apoyo de una parte importante de la población ante la evidencia de una grave crisis y descontento fundado en el mal desempeño o pérdida de legitimidad de algunos gobernantes, la propaganda de la convocatoria debiera limitarse a indicar el lugar, la fecha, el contenido y los efectos de la consulta. La restante información, respecto de los motivos que fundaron la puesta en marcha de este mecanismo por parte de un sector considerable de la ciudadanía, sería materia de investigación y difusión periodística – no partidaria– sobre tales hechos concretos.

Lejos de adoptar una mirada ingenua sobre la neutralidad, imparcialidad y objetividad con que los medios de comunicación y el periodismo informan, aún así debieran ser dichos medios los encargados primordiales de proveer la información a la ciudadanía sobre las circunstancias que generaron y rodean la situación crítica que el representante atraviesa. Siendo los partidos y los líderes políticos actores centrales de la democracia representativa, sus puntos de vista resultan ser sesgados y directamente interesados en el resultado de la contienda.

En síntesis, la reglamentación de la campaña electoral como parte del proceso de implementación de una revocatoria de mandato estaría acercando este mecanismo de democracia directa al voto partidario propio de la elección de representantes. De ese modo, se abriría la puerta a uno de los mayores peligros o fragilidades de este mecanismo: el ser utilizado estratégicamente por la élite político-partidaria para continuar y extender la competencia de poder en su interior, pero por otros medios. Es decir, lejos de la finalidad original por la que el revocatorio fue creado, destinado a canalizar por vías institucionales un humor popular de amplio y profundo descontento con la gestión y la imagen de un mandatario, podría resultar siendo “mal” utilizado: tanto por los candidatos o partidos que perdieron la elección para vengar su derrota, desacreditar a sus oponentes y acceder anticipadamente al cargo; como por los defensores del mandatario en riesgo, para saltar los controles horizontales de las instituciones republicanas y aferrarse a la banca vía a la ratificación popular.

## Referencias

- Bernal, M. A. (2004). Las consultas reformas constitucionales. *Investigación y Pensamiento Crítico*, 2, 51-63.
- Castellanos Santamaría, A. S. (2014). Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). En Y. Welp & U. Serdült (Coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 83-110). Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.
- Combellas, R. (2002). *La Constitución de 1999 y la reforma política: implicaciones para la gobernabilidad democrática*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal.
- De la Calle, H. (2007). *Instrumentos de la democracia directa: el caso de Colombia*. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, Research Centre on Direct Democracy, Universidad Nacional San Martín - Instituto para Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), Buenos Aires, Argentina.
- Deheza, G. I. (2007). Bolivia 2006: reforma estatal y construcción del poder. *Revista de Ciencia Política*, 27(especial), 43-57. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2007000100003>
- Eberhardt, M. L. (2013). Crisis de la representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas ¿La revocatoria de mandato como opción? *Revista Elecciones*, 12(13), 13-51. Recuperado de <http://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0085.pdf>

- Espino López, E. (23 de septiembre de 2004). "Pacto MAMI y la nación emparchada". *Panamá América*. Recuperado de <http://www.panamaamerica.com.pa/content/pacto-mami-y-la-naci%C3%B3n-emparchada>
- Franco-Cuervo, A. B. (2014). Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013). En Y. Welp & U. Serdült (Coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 57-81). Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.
- Fraschini, M. (2013). *Los liderazgos presidenciales de Hugo Chávez y Álvaro Uribe: ¿Dos caras de un mismo modelo de ejercicio del poder?* (tesis de doctorado), Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires.
- Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Kornblith, M. (2017). La tortuosa experiencia venezolana con los mecanismos de la democracia directa. En G. Romero Altamirano & G. Morales Martínez (Coords.), *Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global* (pp. 399-422). México: Tirant Lo Blanch.
- Márquez, T. (2004). Presidencialismo, autoritarismo y culto a la personalidad (Hugo Chávez y el ejercicio del poder). *Revista Venezolana de Análisis y coyuntura*, 10(2), 55-77. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36410204>
- Martí, J. L. (2006). *La República Deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons.
- Morlino, L. (2008). Calidad democrática entre líderes y partidos. En L. Morlino & M. Alcántara Sáez, *Calidad democrática entre líderes y partidos y La calidad del liderazgo político en los países andinos. Colección Conferencias Magistrales. Temas de la democracia*. 16 (pp. 13-49). México: Instituto Federal Electoral.
- Nino, C. (1997). *La constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Rospigliosi, F. (1998). Perú: Elecciones entre 1992 y 1993. En Rial, J. & Zovatto, D. (Eds.), *Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político* (pp. 25-44). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Serrafero, M. D. (2014). Flexibilización del presidencialismo en América Latina: ¿Un fenómeno nuevo? *Revista de Estudios Políticos*, 66, 67-99. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/36285>
- Smulovitz, C. (2001). *Judicialización y Accountability Social en Argentina*. Ponencia presentada en la XXII International Conference de Latin American Studies Association, Washington D. C., Estados Unidos.
- Tuesta Soldevilla, F. (2014). Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013). En Y. Welp & U. Serdült (Coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 7-30). Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.

- Verdugo Silva, J. T. (2014). Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación. En Y. Welp & U. Serdült (Coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 135-158). Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.
- Welp, Y. (2015). Recall Referendums in Peruvian Municipalities: A Political Weapon for Bad Losers or an Instrument of Accountability? *Democratization*, 23(7), 1162-1179. <https://doi.org/10.1080/13510347.2015.1060222>
- Welp, Y. & Serdült, U. (2010). *¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Democracia Directa y Derechos de Participación Política del Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, Quito, Ecuador.

# Condiciones habilitantes para los presupuestos participativos en Bogotá: una perspectiva nacional e internacional\*

David F. Castro\*\*

Lina V. Guavita\*\*\*

Sergio D. Martín\*\*\*\*

Universidad Sergio Arboleda, Colombia


<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.77200>


## Resumen


El objetivo del presente artículo es determinar las condiciones necesarias para el ejercicio del presupuesto participativo en Bogotá. Con base en lo anterior se hace un análisis del marco normativo de la participación ciudadana en Colombia, con el fin de establecer las condiciones ya desarrolladas para la ejecución del presupuesto participativo. Posteriormente, se desarrolla un diagnóstico de los principales programas de participación a nivel nacional e internacional utilizando la “escalera de la participación” de Arnstein con la intención de

---

**\*Artículo recibido:** 11 de enero de 2019 / **Aceptado:** 18 de julio de 2019 / **Modificado:** 13 de agosto de 2019. El presente artículo es un producto de investigación del proyecto “Participación ciudadana incidente”, el cual no contó con financiación.

**\*\*Ingeniero Industrial y Profesional en Finanzas de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Profesor de la Universidad Sergio Arboleda de las Escuelas de Ingeniería y Comunicación Social. Correo electrónico:** [engineer9025@gmail.com](mailto:engineer9025@gmail.com)  <https://orcid.org/0000-0002-7580-5466>

**\*\*\*Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Profesora de la Universidad Sergio Arboleda de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales. Correo electrónico:** [l\\_vanessaguavita@hotmail.com](mailto:l_vanessaguavita@hotmail.com)  <https://orcid.org/0000-0002-1157-2050>

**\*\*\*\*Estudiante de Economía de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Correo electrónico:** [sergio.martin@correo.usa.edu.co](mailto:sergio.martin@correo.usa.edu.co)  <https://orcid.org/0000-0002-5010-396X>

## Cómo citar

Castro, D. F., Guavita, L. V. & Martín, S. D. (2019). Condiciones habilitantes para los presupuestos participativos en Bogotá: una perspectiva nacional e internacional. FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 16, 151-176. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.77200>

resaltar las fallas en la promoción de la participación y en el desarrollo de los presupuestos participativos. Finalmente, se propone un proceso participativo que sintetiza las condiciones habilitantes enunciadas y los aprendizajes de los casos nacionales e internacionales.

**Palabras clave:** derechos civiles y políticos; participación social; pobreza; capital social y políticas públicas; Colombia.

## **Enabling Conditions for Participatory Budgets in Bogota: A National and International Perspective**

### **Abstract**

The objective of this paper is to determine the enabling conditions for exercising participatory budgets in Bogotá. An analysis of the citizen participation regulatory framework in Colombia is introduced in order to understand the existent conditions for the execution of democratic budgets. After, a diagnostic of the main national and international citizen participation programs is completed using Arnstein's "participatory ladder", highlighting the failures in promoting citizen participation and in the development of participatory budgets. Finally, the last chapter presents a proposal to synthesize conditions that will enable the development of citizen budgets as well as the lessons learnt from international and national cases.

**Keywords:** civil and political rights; social participation; poverty; social capital and public policies; Colombia.

### **Introducción**

Los espacios de participación ciudadana generados en el marco de un Estado Social de Derecho permiten no solo el cumplimiento de sus fines, sino el fortalecimiento de la confianza entre la ciudadanía. Este fortalecimiento parte del reconocimiento de las principales necesidades del territorio a través de un diálogo continuo, brindándole a la comunidad la posibilidad de articular sus intereses para incidir en la política pública. Esta premisa llevaría a pensar que la participación ciudadana debe ser una actividad recurrente en el proceso de toma de decisiones gubernamentales. En el contexto nacional a pesar de que ya se ha abierto la ventana para la formulación de presupuestos participativos, aún sigue siendo bajo su nivel de implementación y, peor aún, no se tiene claro el nivel real de participación de los ciudadanos, así como su nivel de influencia en las etapas de diseño, planeación y ejecución del gasto público.



A continuación, en el primer capítulo se aborda el marco jurídico que posibilita la facultad de estructurar iniciativas desde la ciudadanía con el objeto de analizar en qué medida dicho marco contribuye a la planeación participativa y por ende a los presupuestos participativos.

### **La Constitución Política de Colombia de 1991**

La planeación participativa “pretende conferir a la ciudadanía organizada la posibilidad de definir los proyectos de desarrollo local que ha de ejecutar la administración municipal” (Velázquez & González, 2003, p. 281). Samuel Huntington (1994) denominó la tercera ola de la democracia en América Latina a aquella transición hacia la democratización que vivió la región a finales del siglo XX, luego de regímenes dictatoriales establecidos en la mayor parte del continente. Colombia para la segunda mitad de este siglo estuvo sin la suficiente intervención ciudadana en el sistema político. Este hecho motivó el proceso de consolidación de la Constitución Política de 1991 donde se introdujeron elementos de la planeación participativa en sinergia con los propios de la democracia representativa (Marcedo, 2011, p. 139). La Constitución Política de 1991 incluyó en su título IV, capítulo I, las formas de participación democrática incorporando los mecanismos de participación ciudadana. De esta generación de introducción de mecanismos devienen los presupuestos participativos, ya que como se verá más adelante, los cabildos abiertos, consolidados para el país en la ciudad de Pasto (Nariño, Colombia), muestran un caso representativo de la evolución de estos cabildos a través de la materialización de los presupuestos participativos a nivel territorial.

### **El presupuesto de la Nación y el gasto social**

La Constitución Política, en el artículo 347 sobre los gastos de Estado y su respectiva materialización en el decreto 111 de 1996 con relación al componente llamado gasto social del presupuesto de la nación contempla las necesidades básicas insatisfechas de la población en un contexto local<sup>1</sup> (Constitución Política de Colombia, 1991). El Presupuesto Participativo tiene relación con el presupuesto de la nación, pues su común denominador es la priorización de necesidades y recursos para la estructuración de presupuestos. En este sentido, la Constitución en su artículo 340 habilitó la participación ciudadana mediante la creación Concejo Nacional de Planeación donde concurren representantes gubernamentales y ciudadanos. Es pertinente aclarar que

---

1. Tales como: “...salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población” (Ministerio de Hacienda, 2019).

el mencionado Concejo tiene un carácter consultivo con relación a las decisiones entre el nivel local —gobiernos y alcaldías— y el nivel nacional —Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda—.

Finalmente, durante el período gubernamental 2010-2018 de Juan Manuel Santos se desarrolló el Portal de Transparencia Económica del Estado Colombiano, el cual tiene por objetivo explicar de manera didáctica el gasto público a la ciudadanía, implementado en el plan de desarrollo del cuatrienio presidencial.

### **Participación ciudadana en los planes de desarrollo**

La Ley 388 de 1997 en relación con la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, en su artículo 4, determina que la participación democrática es un ejercicio que debe estar presente en todas las actividades de las administraciones municipales y distritales, en la que se consideren “los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. [...] tendrá como objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores [...]” (Ley 388 de 1997, artículo 4).

### **Lineamientos a nivel nacional y Distrital en relación al presupuesto participativo**

La ley estatutaria 1757 de 2015 define los requisitos para el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana. De igual forma se concretan las formas por las cuales la ciudadanía participa mediante las figuras del cabildo abierto, la revocatoria del mandato, el referendo y la rendición de cuentas del nivel ejecutivo entre otros mecanismos. En virtud de lo anterior, la presente Ley crea un Concejo Nacional de la Participación Ciudadana el cual tiene un carácter consultivo pues su función es asesorar al Presidente de la República en temas relacionados con la democracia participativa. Sin embargo, es importante destacar la facultad que le otorga la Ley a las entidades del orden regional, municipal, local y Distrital para la realización de presupuestos participativos con recursos provenientes de los ingresos del Departamento, municipio o Distrito.

Guardando coherencia con el espíritu de la Ley 1757, el Ministerio del Interior (2016) desarrolló unos lineamientos específicos para la realización de los presupuestos participativos. Sin embargo, el mencionado documento no define los criterios socioeconómicos, ambientales o presupuestales para la identificación de proyectos de presupuesto participativo, ni tampoco delimita las condiciones que garantizan una participación ciudadana efectiva; es decir donde los ciudadanos puedan priorizar e intervenir proyectos acordes con un diagnóstico territorial.

### ***Lineamientos del Orden Distrital para Bogotá, Colombia***

Los Decretos 448 de 2007 y 503 de 2011 crean el Sistema Distrital y la Política Distrital de Participación Ciudadana respectivamente. El sistema de Participación ciudadana establece como autoridad para la democracia participativa a la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Por otro lado, determina las principales instancias en la cuales interactúa la ciudadanía y las distintas secretarías que conforman el Distrito para la promoción de la participación. De manera complementaria, la Política Distrital de Participación ciudadana fija los objetivos por los cuales deber regirse la participación ciudadana y establece la obligación de garantizar su financiación mediante los recursos del Plan de Desarrollo Distrital y su inclusión en los planes operativos anuales de inversión.

En cuatro periodos de gobierno (desde Samuel Moreno hasta Peñaloza) lo propuesto tanto en el Decreto 448, como en el Decreto 503, ha estado marcado por una discontinuidad en las iniciativas que pretenden implementar lo estructurado a nivel normativo. Un ejemplo claro de dicha discontinuidad puede verse reflejada en la Resolución 280 de 2010, donde se estableció en los Presupuestos Participativos, un instrumento para la elaboración del presupuesto de inversión de los Colegios Distritales. Aunque para Velázquez, F. & González, E. (2012) dicha experiencia fue significativa en términos de participación ciudadana y asignación de recursos, en el posterior Gobierno Peñaloza (2016-2020), el presupuesto participativo ni siquiera figuró dentro de la propuesta de participación ciudadana implementada mediante el modelo “Uno más Uno = Todos, Una más Unas = Todas”. En contraste con la visión de la Resolución 280, el gobierno Peñaloza consideró pertinente una participación ciudadana enfocada a desarrollar obras de embellecimiento urbanístico.

### **Condiciones necesarias de los presupuestos participativos**

El marco legal presentado ofrece un panorama que permite entender el grado de implementación de los presupuestos participativos en el marco de la promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, los presupuestos participativos requieren unas condiciones especiales; es decir condiciones no reflejadas en las normas existentes o cuyo cumplimiento no es obligatorio. Se presentan entonces, a continuación, las condiciones habilitantes de los presupuestos participativos mediante lo expuesto por Aguirre (2014) y la ley 1757 de 2015: “recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlas en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios”.

## **Voluntad política del representante a nivel local**

El sistema político colombiano es dependiente del nivel ejecutivo para promover la participación ciudadana aun cuando la voluntad política debería estar fundamentada en la participación según la Ley 136 de 1994, en su artículo 3 y modificadas por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012: “promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”. Para el caso de Bogotá la participación ciudadana depende en gran medida del alcalde, debido a que el artículo 12 del Decreto 448 de 2007 nombra a la Secretaría de Gobierno como ente rector de la participación ciudadana, lo que coloca la participación ciudadana de antemano en un ambiente de desigualdad de poder en relación con el régimen unitario del Distrito. La anterior tesis la respalda Velásquez (2003) al anotar esta situación en Bogotá en su capítulo denominado “fractura entre participación ciudadana y representación política”, en la cual destaca que el principal problema con los diferentes escenarios de participación es la priorización de proyectos, generando tensiones y desconfianza en los participantes de dichos escenarios. Por lo tanto, se requiere garantizar en primera instancia una independencia en la promoción de la participación ciudadana, de tal forma que esta no dependa de los cambios políticos del corto plazo y permita abordar fenómenos estructurales como la creación de espacios de confianza con la ciudadanía, desarrollo de propuestas alineadas con las necesidades socioeconómicas y fortalecimiento de las competencias ciudadanas para el desarrollo de presupuestos participativos.

## **El capital social como eje articulador de la ciudadanía y los presupuestos participativos**

El capital social es entendido como el proceso de generación de vínculos entre los individuos en aras de conseguir un bienestar común mediante la conformación de organizaciones lucrativas, organizaciones civiles (ONG) y vínculos informales generados mediante la confianza entre dichos individuos. El anterior concepto tuvo un importante aporte por parte de Putnam (2001) en su obra denominada: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. El autor expone como el incremento del ingreso *per cápita* excedió en una reducción del sentido comunitario de los Estados Unidos entre el período 1950-1980. En consecuencia, los ciudadanos se convirtieron en habitantes enajenados —por las labores productivas— de los escenarios de afianzamiento de la confianza con la comunidad circundante como vecinos y amigos. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de manera formal el capital social es definido como: “Redes con normas, valores y saberes compartidos que facilitan la cooperación dentro o entre grupos” (OCDE, 2014, p. 103). En este sentido, los presupuestos participativos al ser un fenómeno propio de la participación no sólo se enfocan en la existencia de

una presentación de demandas por parte de la ciudadanía y su consecuente financiación, sino en la promoción de aquellos vínculos asociativos donde se generen organizaciones ciudadanas capaces<sup>2</sup> y dispuestas a participar activamente del proceso participativo.

La Encuesta Multipropósito para Bogotá en 2017 muestra que el capital social en Bogotá sufre la falta de asociación entre ciudadanos con el ánimo de incidir en política. Lo anterior tiene su fundamento en la variable denominada: “Distribución de la participación en personas de 10 años o más en organizaciones sociales para el período 2014-2017”. Se muestra que el 87 % de la población no participa en ningún tipo de organización social y el 57 % de las organizaciones sociales son organizaciones religiosas, mientras que el 19 % son organizaciones que promueven el deporte (DANE & Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p. 236).

### **La pobreza como factor incidente del capital social y la participación ciudadana**

La pobreza es un condicionante de la participación en términos generales, priva al individuo de hacer parte del proceso de formación del capital social en la medida que niega el acceso de ciertos recursos necesarios para el ejercicio de la ciudadanía y por ende limita su capacidad de integrarse a la comunidad. Tales recursos son de diversa índole y van desde la credibilidad en las personas, la pertenencia a organizaciones y la capacidad económica de adquisición (Townsend, 1979). De manera complementaria, el trabajo de Ferragina, Tomlinson y Walker (2013) midió cuantitativamente<sup>3</sup> la participación como un fenómeno explicado por tres variables significativas a nivel estadístico: privación —cobertura de las necesidades básicas—, participación social y confianza. La primera variable —privación— está compuesta por el aspecto financiero de los hogares —ingresos, ahorros y deudas—, el alojamiento y calidad de vivienda. De manera agregada dicho aspecto económico tiene una correlación o influencia lo suficientemente significativa (0.98) con la privación y está a su vez de 0.54 con la variable principal: la participación (ver tabla 1); corroborando la tesis sobre la incidencia positiva del aspecto económico sobre la participación.

John Sudarsky (2001) calculó el capital social y para Bogotá, encontró que el indicador de capital social era de -0.54, el cual es bajo con respecto a otros departamentos como Amazonas, Chocó, Cesar y Bolívar, con un puntaje de 1.57, 1.33 y 1.26 respectivamente. Este indicador fue calculado operando variables como activismo político,

---

2. Dentro del Decreto 448 de 2007 reconoce la necesidad de formar ciudadanos y organizaciones capaces de participar dentro de los espacios diseñados por la administración Distrital para el logro de la incidencia ciudadana.

3. El trabajo toma como fuente de información la encuesta *Understanding Society* aplicada en Reino Unido en 2009 a 40 000 hogares; datos procesados mediante las técnicas de modelamiento estructural de ecuaciones.

confianza en medios, solidaridad y habilidades políticas, donde al operar el puntaje de estos valores se obtiene el del “K-social”, término que hace referencia al capital social. En consecuencia, Bogotá cuenta a nivel histórico con niveles regulares o inferiores de estas variables, así se rescata la necesidad de impulsar el capital social dentro de la promoción de la participación ciudadana.

**Tabla 1.** Variables influyentes en la participación: factor, sub-factor y aspecto

Factor	Subfactor		Correlación del subfactor con el aspecto que afecta la participación	Aspecto medido que afecta la participación	Correlación del aspecto medido que afecta la participación
Situación Financiera	Situación Financiera: ahorros, financiamiento y cuentas por pagar	Correlación (0-1) con el aspecto Privación	0.98	Privación material	0.54
Situación Material	Situación por tenencia de activos: computador, DVD, lavadora, secadora		0.43		
Situación Vivienda	Vivienda: muebles, calidad de los materiales		0.95		
Situación Recreacional	Fines de semana Amigos		0.91		
Sentido de vecindad	Sentido pertenencia Número de amigos Soporte emocional Comodidad Similitud de gustos Fluencia de la comunicación	Correlación (0-1) con el aspecto participación social	0.36	Pertenencia con el vecindario	0.55
Religión	Tipo de religión, importancia e iglesia		0.4		
Interés Político	Partido político, interés		0.48		
Confianza	En general	Correlación (0-1) con el aspecto confianza	0.47	Confianza	0.36
	Hacia los extraños		0.86		
	En situaciones de riesgo		0.52		

Fuente: elaboración propia con base en Ferragina, Tomlinson y Walker (2013, p. 10).

### Funcionarios públicos competentes

Funcionarios que generen confianza en la comunidad debido a su capacidad de gestión y técnica para soportar los procesos de participación en dos vías: fungiendo como orientadores del diálogo y como catalizadores de proyectores comunitarios viables jurídica, económica y socialmente. Según la encuesta de percepción ciudadana de

Bogotá Cómo Vamos (2017), la ciudadanía considera que las instituciones que más están realizando acciones por mejorar su calidad de vida son la Alcaldía (28 %), la Policía (22 %) y las Juntas de Acción Comunal (JAL) (18 %), mientras que en último lugar se encuentran Gobierno Nacional (9 %), Gobernación (6 %) y Concejo (5 %) (2017, p. 91). En cuanto a la percepción de corrupción, el 51 % de la ciudadanía considera que esta ha aumentado durante el último año, el 14 % afirma que ha disminuido, mientras que el 35 % afirma que esta sigue igual (Bogotá Cómo Vamos, 2017, p. 96). Además, encontraron que el 84 % de la población encuestada percibe como desfavorable el gobierno del actual alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa. Lo anterior muestra un panorama desfavorable en relación a la imagen de las instituciones públicas y en particular muestra la debilidad de la Alcaldía para promover la participación ciudadana pues la desconfianza de los ciudadanos es un obstáculo para la construcción de propuestas y el logro de acuerdos.

### **El tamaño adecuado de las comunidades y el rol de las organizaciones sociales**

El teorema de la imposibilidad de Arrow afirma que el tamaño de una colectividad afecta su capacidad de llegar a consensos y sobretodo de “diseñar un sistema de votación –o un procedimiento de elección– que permita generalizar las preferencias de los individuos hacia una “preferencia social de toda la comunidad” (Mora, 2013, p. 109). Es necesario entonces los presupuestos participativos con un enfoque territorial, tal y como lo advierte la Organización de Estados Americanos (OEA, 1974) donde “el criterio básico utilizado para determinar una región es que constituya una unidad geográfica y socioeconómica que pueda producir un crecimiento auto sostenido y no de dependencia exclusiva al núcleo central”. Lo anterior se traduce en organizaciones sociales activas que pueden definir las necesidades de la comunidad en los procesos que afectan el territorio, ya que en definitiva son estas organizaciones y su grado de formalidad las que pueden llegar a contribuir a la organización de la ciudadanía con base en el conocimiento sobre el ámbito local, articulando consensos entre líderes sociales, reconociendo y convocando las diversas colectividades que habitan en el territorio –organizaciones sociales religiosas, deportivas o musicales– a participar e incidir en la organización de los recursos públicos.

### **La congruencia de objetivo de los proyectos y los condicionantes del capital social**

Según el Banco Mundial (BIRF-AIF) mediante su plataforma de LAC Equity Lab: Plataforma de Análisis de Pobreza y Desigualdad para Colombia y en general para América Latina, el ingreso laboral y otras fuentes de ingreso –remesas, e ingreso proveniente del trabajo

informal— fueron el principal mecanismo para disminuir la pobreza<sup>4</sup> durante el período 2012-2017. El ingreso laboral jugó un papel central por encima de otras fuentes de ingreso no laboral (Banco Mundial, 2016). En consecuencia, los proyectos de presupuesto participativo deben enfocarse hacia la lucha contra la pobreza mediante proyectos locales que articulen a los actores del territorio en función de la construcción de las propuestas comunitarias. Tales proyectos deben permitir el desarrollo de las habilidades pertinentes en el marco de la cuarta revolución industrial cuyo uso no solamente favorezca la empleabilidad de los miembros que las adquieren, sino en aras de multiplicar los beneficios del desarrollo humano a nivel territorial. En el capítulo 4 se muestra como recurrente el uso de herramientas digitales para la promoción de la participación ciudadana en ciudades como Nueva York, Bogotá o Edmonton; por lo tanto, resulta esencial la alfabetización digital de la ciudadanía en el marco de la participación ciudadana.

### **Una plataforma para la articulación local**

La descentralización política en procesos democráticos se debe pensar no sólo como una delegación de funciones, sino también en la búsqueda de procesos participativos en los distintos entes locales, como por ejemplo las Alcaldías de cada una de las localidades de Bogotá, donde cuenten con la definición de la forma en la cual se articulan el nivel distrital y local de la participación y se genere una sinergia con la población en busca de lograr una mejor participación. El enfoque territorial de los presupuestos participativos hace que sus respectivos objetivos a nivel local no sean uniformes y por lo tanto la presencia de las entidades públicas varíe conforme las competencias que soportan de manera técnica el objetivo de los proyectos que sustentan el presupuesto participativo. Con base en lo anterior, se debe considerar una plataforma donde se articule la presencia de las entidades públicas y se ponga al servicio del ciudadano participante el conocimiento de los servidores públicos, a fin de contar con proyectos de presupuesto participativo viable, legal y sostenible.

### **El proceso participativo y el presupuesto ciudadano**

Una vez abordadas las condiciones habilitantes de los presupuestos participativos, es importante establecer un referente para sintetizar las condiciones necesarias de los presupuestos participativos mencionadas en el capítulo 3. Tal síntesis consiste en una serie

---

4. Mediante el indicador denominado: mecanismos de los cambios en la pobreza, crecimiento y distribución del ingreso del hogar Pobreza \$4 al día (2005 PPP).



de escenarios de implementación de los procesos participativos donde se muestran la madurez de las instituciones políticas y de la ciudadanía para el desarrollo de políticas públicas donde se articulan las expectativas por parte de los ciudadanos y la adecuada administración de los recursos. Lo anterior subordina los presupuestos participativos a los procesos de evolución de la participación ciudadana, cuestión por la cual resulta conveniente evidenciar las etapas evolutivas de la participación para luego señalar el momento propicio para la destinación de los recursos y el consecuente ejercicio del presupuesto participativo. Lo anterior se logra mediante “la escalera de la participación” de Arnstein (1969) la cual permite medir la calidad de los procesos participativos.

### **Manipulación y terapia**

Definidas como una distorsión de la participación ciudadana donde no existe el objetivo genuino de permitir la incidencia de los ciudadanos en las políticas públicas, sino bajo el pretexto de educarlos para la participación. Se mantiene el poder en instituciones del establecimiento. Arnstein (1969) define estos escalones como la imposición de ideales políticos con el objetivo de “curar” a los ciudadanos por su incapacidad sobre cómo participar.

### **Informativo**

Es el escenario en el cual la ciudadanía conoce de las actuaciones de la administración pública. Sin embargo, el autor advierte sobre dos fenómenos que distorsionan la información como mecanismo de inclusión de los ciudadanos: comunicación en una sola vía donde no existe una deliberación entre lo comunicado por el establecimiento, sino la entrega de un mensaje y, por otro lado, el manejo inadecuado del lenguaje, donde lo informado por el establecimiento tiene tal complejidad técnica que la comunidad no logra tener entendimiento sobre lo informado.

### **Consultivo**

Se informa a los ciudadanos sobre la toma de decisiones y se les inquiere sobre su opinión. El autor advierte que la principal debilidad del presente escenario pueda ser la inexistencia del compromiso genuino en tener en cuenta las opiniones de los ciudadanos. Por lo tanto, se puede confundir promoción de la participación ciudadana con la mera confluencia de la comunidad a una reunión sin que ello implique una verdadera incidencia de las opiniones de los ciudadanos sobre la toma de decisiones.

## **Aplacamiento**

El autor advierte que este es el primer escenario real de participación de los ciudadanos y consta de la inclusión de unos representantes ciudadanos a los órganos que toman las decisiones en el ámbito de lo público, en calidad de asesores. Los factores claves para asegurar la incidencia de la ciudadanía en este escenario son: la existencia de un equilibrio en dichos órganos o instancias de decisión entre representantes de la ciudadanía y representantes del poder político; la calidad de la asistencia técnica que permita la elaboración de propuestas por parte de los ciudadanos que requiere un manejo de conceptos técnicos tales como hacienda pública o derecho administrativo, entre otros, por lo tanto, la asistencia técnica independiente de los intereses del establecimiento constituye una herramienta para lograr una participación ciudadana efectiva en la incidencia; la capacidad de las comunidades de organizarse en torno a un mismo fin común para la demanda del cumplimiento de sus peticiones.

## **Asociación**

Existe una mayor distribución del poder entre ciudadanos y autoridades; tal distribución redundaría en la decisión de compartir la participación en todas las instancias y organismos decisorios. El autor señala que el presente escenario resulta más efectivo con comunidades de base organizadas. Adicionalmente es sobre este escenario donde se empieza a mostrar la importancia en la asignación de los recursos a las comunidades como un factor catalizador para una participación ciudadana efectiva:

[...] Cuando el grupo de ciudadanos tiene los recursos financieros para pagar a sus líderes honorarios razonables por sus esfuerzos que consumen mucho tiempo; y cuando el grupo tiene los recursos para contratar (y despedir) a sus propios técnicos, abogados y organizadores comunitarios. Con estos ingredientes, los ciudadanos tienen cierta influencia de negociación genuina sobre el resultado del plan (siempre y cuando ambas partes consideren útil mantener la asociación). (Arnstein, 1969, p. 9)

## **Delegación del poder**

El presente escenario tiene la particularidad que, en el proceso de deliberación entre autoridades y ciudadanos, el resultado puede favorecer los intereses de la ciudadanía sobre los intereses de las autoridades. Existen dos casos de delegación del poder: el primero le permite a la comunidad contar con la autonomía sobre los recursos, mientras que el segundo dota a la comunidad de la facultad adicional de definir la autonomía administrativa para ejecutar aquello que se propone; lo anterior tiene como antecedente importante en Estados Unidos el descrito a continuación:

[...]En New Haven, los residentes del vecindario de Hill han creado una corporación a la que se le ha delegado el poder de preparar todo el plan de Ciudades Modelo. La ciudad, que recibió una subvención de planificación de \$ 117,000 del HUD (Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano), ha subcontratado \$ 110,000 de la corporación del vecindario para contratar a su propio personal de planificación y consultores ... (Arnstein, 1969, p. 11)

### **Control ciudadano**

Es el último escenario de participación ciudadana donde los ciudadanos tienen autonomía sobre un determinado programa o institución. En este aspecto el autor señala como escasos los eventos en los cuales los ciudadanos están dotados de plena autonomía. Sin embargo, aquellos casos que enmarca datan sobre comunidades al mando de instituciones educativas, proyectos de renovación urbana y empresas creadas con fondos públicos para la contratación de personal de la comunidad.

En síntesis, se puede inferir que la pertinencia de los presupuestos participativos se da a lugar cuando en la relación entre instituciones políticas y ciudadanía existe: un canal o plataforma de información sobre las necesidades a nivel local; unas instancias donde exista la voluntad política de deliberar con la ciudadanía y, a su vez, está última tenga las condiciones de apoyo técnico para la estructuración de sus propuestas; participación de la ciudadanía en instancias decisorias, donde la voluntad de implementación no esté subordinada *per se* a las figuras de autoridad o poder.

### **Casos de participación y presupuesto participativo**

Con base en la “escalera de la participación” se procede a analizar el estado de la participación ciudadana en diferentes partes del mundo y a nivel nacional, a fin de obtener una referencia competitiva del proceso desarrollado actualmente en Bogotá. En la tabla 2 se relaciona en la columna “autores de caracterización”, las fuentes que permiten soportar la clasificación que se le dará a cada proceso mediante los escenarios descritos por Arnstein en su “escalera de la participación”, dicha clasificación corresponde a la columna 3. En la columna denominada: “principales escenarios de participación” se identifican aquellos programas distintivos por su importancia sobre la implementación de la participación ciudadana en tales regiones. Finalmente, en la última columna: “razón de la clasificación”, se describen como condiciones estructurales que han distinguido al proceso de participación ciudadana a lo largo de su trayectoria.

**Tabla 2.** Matriz de casos nacionales e internacionales sobre la realización de presupuestos participativos

Matriz de Casos – Casos Internacionales		
<b>Alemania</b>	<p><b>Autores de caracterización</b> (Dalferth, 2009; Heinzl, 2017; Ruesch &amp; Wagner, 2014)</p> <p><b>Principales Escenarios de Participación</b> (1) Zebralog (2) Encuentros Públicos (3) Foros Online</p> <p><b>Clasificación de la participación Arnstein</b> Consultivo</p>	<p>En Alemania la participación ciudadana está restringida exclusivamente a nivel local y municipal. Según Simón Dalferth (2009), a nivel federal, los referendos están constitucionalmente prohibidos. Zebralog es un claro ejemplo de escenarios de participación local liderados por un ente distinto al gobierno, cuya bandera en especial ha sido habilitar el diálogo entre los ciudadanos mediante las herramientas digitales.</p> <p>En cuanto al proceso de Presupuesto Participativo (PP) en Alemania, este se lleva a cabo a través de tres pasos principales: información, consulta y rendición de cuentas.</p> <p>Durante el primer paso, se suministra a los ciudadanos información sobre el presupuesto y también sobre el proceso. Esto con el fin de facilitar su participación efectiva y como incentivo a que participen en él. En el segundo paso, la ciudadanía contribuye con sus ideas y presenta sus propuestas como aporte a la planeación del presupuesto. Estas deliberaciones son desarrolladas en Encuentros Públicos o Foros Online donde discuten temáticas que son incluidas en un borrador que será presentado al Concejo, ente encargado de la elaboración del presupuesto.</p> <p>En el tercer paso, los que hacen parte de la toma de decisiones y los administradores de cada ciudad proveen información a la ciudadanía sobre el resultado de la participación y también para explicar y justificar las decisiones tomadas por el Concejo.</p> <p>Ruesch y Wagner reconocen que el proceso de Presupuesto Participativo en Alemania es consultivo, ya que los aportes de los ciudadanos son tomados en cuenta como recomendaciones en el proceso de presupuestario de la ciudad. Según Heinzl (2017), la ciudad de Schwandorf elaboró en 2017 el primer proceso de presupuesto participativo en el que participaron 692 ciudadanos. Ellos votaron por la inclusión de 436 propuestas, las cuales fueron discutidas por el Comité encargado de la presupuestario.</p>
<b>Buenos Aires, Argentina</b>	<p><b>Autores de caracterización</b> (Buenos Aires Ciudad, 2018; Rodgers, 2010)</p> <p><b>Principales escenarios de participación</b> Foros Barriales</p> <p><b>Clasificación de la participación Arnstein</b> Consultivo</p>	<p>Los presupuestos participativos en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA, Argentina) aparecieron en 2002 como producto de una profunda crisis económica y de legitimidad política que atravesaba el país. Según la página web oficial de Buenos Aires Ciudad (2018), los presupuestos participativos surgieron con el fin de responder a las demandas de la comunidad y persuadir a la ciudadanía de dejar las marchas en las calles. Según la web de la ciudad, este proceso se dio a través de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, y los presupuestos participativos están contemplados mediante el plan de Prioridades Barriales, el cual consiste en la creación de Foros Barriales conformados por varias comisiones temáticas, en los que se discuten una lista de necesidades las cuales serán presentadas a funcionarios de todas las áreas del Gobierno como recomendaciones al presupuesto que se va a elaborar. Este trabajo brinda a los ciudadanos la posibilidad de establecer prioridades en la asignación de los recursos públicos. Según Rodgers (2010), los Foros Barriales presentaron en 2002, con una participación de 4.500 personas, un borrador en el que se establecieron 338 prioridades presupuestarias que luego fueron incorporadas en un anexo especial del presupuesto de la ciudad. Para mayo de 2004 se habían ejecutado 165 de estas (49 %), 101 estaban aún en proceso (30 %) y 22 estaban en disputa (7 %). El Plan de presupuesto participativo de 2004, llevado a cabo en 2003, permitió la participación de 14 000 personas y la votación de 1.000 prioridades, de las cuales 600 fueron incorporadas al presupuesto de la ciudad, las que fueron rechazadas fueron declaradas inviables o inapropiadas.</p>

**Tabla 2.** Matriz de casos nacionales e internacionales sobre la realización de presupuestos participativos (Continuación)

Matriz de Casos – Casos Internacionales		
<b>Edmonton, Canadá</b>	<p><b>Autor(es) de caracterización</b> (City of Edmonton, 2015; Mao &amp; Adria, 2013; Public Involvement Audit, 2015)</p> <p><b>Principales escenarios de participación</b> (1) Paneles de Ciudadanos (2) Encuestas de Satisfacción Ciudadana</p> <p><b>Clasificación de la participación Arnstein</b> Consultivo</p>	<p>Según la Oficina del Auditor de la Ciudad (Public Involvement Audit, 2015), existen varios avances para mejorar la incidencia en la ciudad: la aprobación en 2005 de la política C513; la creación de un manual sobre participación pública (Involving Edmonton - A Public Involvement Initiative); el establecimiento de la Oficina de Compromiso Público (Office of Public Engagement); y la creación del Centro para la Participación del Público (Center for Public Involvement), el cual sirvió para promocionar liderazgos y la implementación de ideas y prácticas innovadoras en esta temática.</p> <p>En cuanto a presupuestos participativos, según Mao y Adria (2013), se utilizan dos mecanismos para identificar las prioridades de la comunidad: el Panel de Ciudadanos y las Encuestas de Satisfacción Ciudadana.</p> <p>El Panel de Ciudadanos está conformado por 60 personas de la ciudadanía. En este escenario se desarrolla una deliberación entre los participantes para que presenten sus demandas y puedan elaborar un borrador que servirá como recomendación para la elaboración del presupuesto.</p> <p>Las Encuestas de Satisfacción Ciudadana se realizan con el fin de identificar la satisfacción de la ciudadanía con la prestación de servicios en la ciudad, por lo que ayuda a identificar falencias y necesidades insatisfechas que se tendrán en cuenta como recomendaciones en la elaboración del presupuesto.</p> <p>El proceso de Participación Ciudadana en la ciudad de Edmonton es propio del estado consultivo según la escalera de Arnstein, pues en él se observa una inclusión de la ciudadanía mediante el uso de diversas herramientas de participación ciudadana, donde en términos generales se elaboran recomendaciones para que el ejecutivo tome decisiones tal y como se presenta el panel de ciudadanos sobre energía y cambio climático.</p>
<b>Nueva York (Estado), Estados Unidos</b>	<p><b>Autores de caracterización</b> (Kasymova, 2014; New York City Council, 2017; Su, 2017)</p> <p><b>Principales escenarios de participación</b> (1) Presupuestos Participativos (2) Control Fiscal Participativo</p> <p><b>Clasificación de la participación Arnstein</b> Aplacamiento</p>	<p>Kasymova (2014) da una muestra de los mecanismos de participación de la ciudad de Buffalo, en el estado de Nueva York, implementados para la mejora de participación mediante la creación de la autoridad de estabilidad fiscal, cuya administración está compuesta por 9 directores. Esta institución considera la opinión de los ciudadanos sobre el financiamiento del gasto público de la ciudad y el conocimiento de las Universidades Estatales del territorio (Buffalo y Nueva York) como articuladores de las propuestas ciudadanas. Estos insumos son integrados mediante plataformas digitales que permiten informar a la ciudadanía y consultar cuando sea necesario. Aunque la experiencia redundó en la reducción del gasto público, la institución fue relegada a funciones de asesoría, lo cual afectó el deseo de la ciudadanía de continuar participando.</p> <p>Según el Concejo de la ciudad de Nueva York para el 2017 los recursos provienen de un rubro discrecional que administra el Concejo de la ciudad y la forma cómo se escogen los proyectos involucran el uso de plataformas electrónicas para que los ciudadanos por distrito voten sobre cuáles consideran como prioritarios. El 52 % fue ejecutado en proyectos educativos, dentro de los cuales se observan, por ejemplo, en el distrito 5 la construcción de un invernadero en la azotea de un colegio público. Se considera al caso de Nueva York como un aplacamiento en la escalera de Arnstein debido a los objetivos del presupuesto participativo de la ciudad: 1) abrir el gobierno al escrutinio público mediante la transparencia; 2) expandir el compromiso ciudadano, especialmente, a los que están en estados más marginales; 3) desarrollar nuevos líderes comunitarios; 4) construir capital social organizando a las personas de la comunidad y 5) hacer del gasto público un asunto donde los ciudadanos y las universidades tienen poder de incidencia.</p>

**Tabla 2.** Matriz de casos nacionales e internacionales sobre la realización de presupuestos participativos (Continuación)

Matriz de Casos – Casos Internacionales		
<b>Porto Alegre, Brasil</b>	<p><b>Autores de caracterización</b> (Delgado, 2006; Gómez, 1996; Wampler &amp; Touchton, 2014)</p> <p><b>Principales escenarios de participación</b> (1) Asambleas plenarias (2) Reuniones intermedias (3) Foro de Delegados (4) Gabinete Municipal de Planificación (5) Concejo del Presupuesto Participativo</p> <p><b>Clasificación de la Participación Arnstein</b> Asociación</p>	<p>Según Carlos Delgado, el presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil, se divide en cinco etapas principales que duran un total de diez meses, empezando en marzo y terminando en diciembre. Etapa 1 es la primera ronda de Asambleas plenarias por región y por áreas temáticas. Se desarrollan 16 Asambleas plenarias de distrito y otras 6 por temáticas, las cuales son abiertas a ciudadanos y representantes de entidades de todo tipo. En la etapa 2 se dan las reuniones intermedias, en las cuales se realizan encuentros en los barrios de la ciudad para definir las prioridades y definir el número de delegados para las reuniones plenarias. La etapa 3 se compone de la Segunda ronda de Asambleas plenarias por región y por áreas temáticas y también se da el Foro de Delegados. En esta etapa las Asambleas plenarias tienen la misma función que las de la etapa 1, además se eligen los delegados a participar en el Foro. La etapa 4 es la elaboración del borrador oficial del presupuesto municipal. En esta se presenta el conjunto de reivindicaciones presentadas por la ciudadanía con las cuales el Gabinete Municipal de Planificación (GAPLAN) elabora la primera matriz presupuestaria con la agregación de prioridades del distrito, análisis de las propuestas de las Asambleas plenarias y cuantificación de los recursos. Se constituye el Concejo del Presupuesto Participativo. La matriz presupuestaria se presenta a los departamentos y servicios de la ciudad y se devuelve al GAPLAN con el fin de elaborar la segunda matriz presupuestaria. Finalmente, en la etapa 5 se fija el Plan de inversiones que se implementará en el año siguiente.</p> <p>Según Wampler y Touchton el proceso de presupuesto participativo en Porto Alegre involucra directamente a la ciudadanía, permitiéndole participar en la asignación de fondos públicos. Si bien ciudadanía y funcionarios participan en instancias separadas, el presupuesto no puede ser aprobado sin la aprobación de las entidades donde la ciudadanía participa. Gómez encontró en 1996 que la ciudad ha contado con el 15 % y 25 % de los ingresos totales del municipio para destinación vía presupuesto participativo, una cifra superior a los 700 millones de dólares entre 1988 y 1995. Estos recursos han sido destinados principalmente a obras de saneamiento básico, pavimentación de calles y a mejorar la cobertura, así como la calidad de la educación en la ciudad.</p>

**Tabla 2.** Matriz de casos nacionales e internacionales sobre la realización de presupuestos participativos (Continuación)

Matriz de Casos – Casos Nacionales		
Medellín	<p><b>Autor(es) de caracterización</b> (Ayala, 2014; Mejía, 2015; Ministerio del Interior, 2016)</p> <p><b>Principales escenarios de participación</b> (1) Planeación participativa (2) Asambleas barriales (3) Concejos comunales</p> <p><b>Clasificación de la participación Arnstein</b> Asociación</p>	<p>El eje fundamental en la ciudad es la inclusión de la planeación participativa, ya que se determina que las comunas y corregimientos son parte de la división territorial y administrativa del municipio, por tanto, les es permitido elaborar sus propios planes zonales y municipales de manera participativa con el objetivo de lograr y distribuir sus recursos. A partir del 2004 los presupuestos participativos fueron considerados desde el Plan de Desarrollo Municipal y se fueron desarrollando a través de una participación mixta de la ciudadanía, es decir, hay participación directa de los pobladores de las comunidades y participación a través de representantes, los proyectos aprobados mediante el mecanismo se incorporan a los Planes de Desarrollo Locales y al Municipal, y la asignación de los recursos –mayor o menor– se está considerando aspectos como: población, índice de calidad de vida e indicador de participación en asambleas barriales y vecinales (Ministerio del Interior, 2016).</p> <p>A pesar de que en el proceso se estipula la celebración de asambleas barriales y veredales para la elección de los representantes y que se les asigna la responsabilidad a estos de priorizar las problemáticas para convertirlas en proyectos viables a través de los Concejos comunales, son las autoridades institucionales, en este caso las Juntas Administradoras Locales, quienes tienen la última palabra de los proyectos a financiar e implementar. Es por esto por lo que Mejía (2015) asegura que en la ciudad se lleva a cabo la participación ciudadana y no la comunitaria, ya que la finalidad es generar gobernabilidad –mediante instrumentos estatales– y no un fortalecimiento del capital social –asociación y apropiación del territorio–. Con base en lo anterior, se considera el caso de Medellín como un caso de asociación pues se reconoce la posibilidad de que exista una decisión conjunta entre Gobierno local y una institución integrada por la ciudadanía –comunidades y corregimientos– aun cuando exista una concentración de poder que restrinja la plena participación de las comunidades.</p>
Pasto	<p><b>Autores de caracterización</b> (Lara, 2008; Ministerio del Interior, 2016; Sáenz, 2017)</p> <p><b>Principales escenarios de participación</b> (1) Mingas (2) Pre-cabildos (3) Cabildos</p> <p><b>Clasificación de la Participación Arnstein</b> Aplacamiento/ asociación</p>	<p>Debido a los importantes asentamientos indígenas que el territorio de Nariño en general y de Pasto en particular, ha tenido en su configuración social y territorial, algunas de las tradiciones de dichos pueblos se mantuvieron y repercutieron en la forma de relacionarse entre sus pobladores. Una de dichas prácticas fue la realización colectiva de trabajos que buscaban mejorar la calidad de vida social, comunitaria y pública de su gente, a la cual se le denominó Minga, que en quechua “significa trabajo agrícola colectivo en beneficio general de la tribu” (Montufar, 2008, p. 215). A estas se sumaron gradualmente los Cabildos como institución de organización municipal; hoy se conocen como cabildos indígenas.</p> <p>De esta manera, el proceso actual para llevar a cabo los presupuestos considera dos tipos de reuniones comunitarias para la etapa deliberativa; las mingas que se desarrollan en el ámbito rural y los cabildos en el urbano. En los dos se brinda la posibilidad a los vecinos y residentes de decidir sobre los proyectos que consideran necesarios para sus comunidades. Sin embargo, aún no puede catalogarse como un proceso pleno de total autonomía de los ciudadanos en la toma de decisiones, ya que de ellos salen las priorizaciones de los proyectos a invertir, pero es entre las instancias institucionales y los delegados sociales quienes toman las decisiones finales de los proyectos seleccionados.</p>

**Tabla 2.** Matriz de casos nacionales e internacionales sobre la realización de presupuestos participativos (Continuación)

Matriz de Casos – Casos Nacionales		
<b>Risaralda</b>	<p><b>Autores de caracterización</b> (García, 2005; Ministerio del Interior, 2016)</p> <p><b>Principales escenarios de participación</b> (1) Votación para definición de proyectos (2) Asambleas barriales en los municipios</p> <p><b>Clasificación de la participación Arnstein</b> Consultivo</p>	<p>Desde 2001 se implementaron los presupuestos participativos en el Departamento, buscando fortalecer la movilización social, transparencia, confianza estatal y empoderamiento ciudadano. Su organización diferenció dos tipos de liderazgos en los municipios que pretendieron tener acceso a los recursos destinados por la gobernación para los presupuestos participativos. La primera comprendió a aquellos municipios que querían liderar directamente el proceso, en el que pedían a sus pobladores votar para la definición de los proyectos a incluir en los planes de desarrollo de acuerdo con los recursos asignados por la gobernación y los destinados por los gobiernos locales. La segunda línea estaba dada por el liderazgo de la Gobernación, prevaleciendo los proyectos a implementar de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Departamental; aquí el municipio también financia los proyectos.</p> <p>La participación ciudadana tiene un amplio componente electoral, ya que mediante las asambleas barriales se eligen a los representantes que van a proponer proyectos para que sean aprobados por la gobernación y ser incluidos en el Plan Operativo Anual (POA) de Inversiones Municipales. Se clasifica como en un proceso consultivo no existe un equilibrio entre el establecimiento y la ciudadanía a la hora de decidir aquello que se debe incluir en el POA.</p>
<b>Bogotá D.C.</b>	<p><b>Autores de caracterización</b> (Hernández, 2010; IDPAC, 2017; Velásquez, 2003)</p> <p><b>Principales escenarios de participación</b> (1) Votación para definición de proyectos (2) Asambleas barriales en los municipios</p> <p><b>Clasificación de la participación Arnstein</b> Informativo/ Consultivo</p>	<p>El Instituto de Participación Ciudadana y Acción Comunal (IDPAC) es una Institución bajo la autoridad de la Secretaría de Gobierno que dirige la participación ciudadana en Bogotá. El IDPAC ha desarrollado tres proyectos visibles en consideración con lo invertido durante el 2017 en el plan de adquisiciones de la entidad: 1) Bogotá Abierta: es una plataforma digital donde se observó que su principal funcionalidad es la de obtener la opinión de los ciudadanos. Se observa que la presente iniciativa apunta al escenario consultivo de la participación ciudadana, pues no se asegura el acompañamiento técnico para que lo propuesto sea de viable inclusión en las decisiones distritales, ni tampoco se mide el grado de incidencia de las opiniones de la ciudadanía en las actuaciones del Distrito. 2) Modelo Uno + Uno = Todos, Una + Una = Todas: según fuentes del IDPAC (2017), bajo este proyecto de inversión se han ejecutado obras de embellecimiento en las localidades de Bogotá. Lo anterior permite la creación de capital social en las localidades mediante el fortalecimiento del tejido social para hacer proyectos enfocados en hacer obras menores como el embellecimiento de espacios públicos. Sin embargo, no se evidencia dentro del modelo que se haya deliberado con el ciudadano sobre los proyectos para el mejoramiento de la participación ciudadana, ni mucho menos se reconoce los criterios territoriales para considerar como prioritarios las inversiones en obras menores. Como escenarios de participación encontramos al Concejo Territorial de Planeación, el cual está conformado por 67 miembros, distribuidos de la siguiente forma: juntas administradoras locales (20), gremios económicos (4), sectores sociales (4), sector educativo (2), sector ambiental (2), sector comunitario (3), mujeres (2), afros (1), indígenas (1), Concejos distritales (8), Concejos locales de planeación (20). Si se analiza la composición de las diferentes instancias de participación, hay que señalar que los diseños institucionales y las normas que los han creado no aspiran a ser representativos del tejido social, no buscan reducir el déficit organizativo de la población en la ciudad y han terminado por asegurar una sobrerrepresentación a los funcionarios y autoridades de las diferentes secretarías y entidades descentralizadas del distrito (Hernández, 2010). El Concejo Local de Planeación y los Encuentros Ciudadanos, “enfrentan problemas de representatividad similares a los arriba mencionados, a pesar de tener un mayor grado de representatividad, pues abren espacios a nuevos sectores sociales en las localidades” (Hernández, 2010, p. 94).</p>

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes relacionadas en la matriz.



## **Propuesta con base en la experiencia en Bogotá**

### **Articulación de las voluntades políticas**

Al ver los porcentajes de satisfacción ciudadana con la política nacional y distrital presentados por la organización Bogotá Cómo Vamos (2017), se logra evidenciar que la democracia representativa está atravesando una crisis de legitimidad, caracterizada por una falta de gobernabilidad y gobernanza. La gobernabilidad es entendida como “un estado de equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001, p. 36), y la gobernanza, diferenciada de la primera por ser esta el ejercicio de poder y autoridad en los asuntos de un territorio (Cabannes, 2004).

Complementariamente, la gobernanza según Cabannes (2004), está cimentada en la transparencia y en las decisiones presupuestales puesto que permite:

[...] mejorar la transparencia del gasto municipal y estimular la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones en cuanto a la disposición de los recursos locales; pueden aumentar los ingresos de una ciudad y canalizar la inversión municipal hacia la infraestructura básica en barrios de escasos recursos; pueden reforzar las redes sociales y ayudar a mediar las diferencias entre los líderes electos y los grupos de la sociedad civil. (Cabannes, 2004, p. 3)

Es decir, la incidencia ciudadana en la toma decisiones y la vigilancia de los recursos públicos promueve el fortalecimiento de las organizaciones sociales al establecerse un canal entre la ciudadanía para la concreción de propuestas y una interacción con los actores públicos y las demás partes interesadas.

### **Lectura del territorio como objeto central de la articulación de actores**

Se debe crear un esquema focalizado en determinar los temas prioritarios a tratar en los presupuestos participativos en cada territorio. Este presenta consigo una forma diferencial de comprender el desarrollo económico y social donde se promueva la articulación de culturas y la diferenciación territorial “que permite identificar las necesidades y recursos con los que cuenta cada territorio para su desarrollo, proceso en el cual interactúan las instituciones públicas y privadas” (Carvajal, 2017, p. 66).

Se requiere identificar en el nivel local las organizaciones sociales o comunitarias y sus competencias, donde estas deben cumplir tres condiciones *a priori* indispensables: experiencia exitosa en el desarrollo de proyectos de desarrollo local, independencia política para la exigencia objetiva de derechos e idoneidad moral. Los actores identificados a continuación deberían contar con una integración que depende de la observancia de los criterios a continuación:

- Juntas de Acción Comunal (JAL) y Alcaldía Local: se debe reconocer su legitimidad en función de su representatividad. Lo anterior puede verificarse estableciendo la relación entre el número total de proyectos identificados, formulados y ejecutados y el número de habitantes de la comunidad que consideran que los proyectos formulados afectaron de manera positiva/negativa su calidad de vida y sus oportunidades de desarrollo.
- Organizaciones sociales del territorio: entidades sin ánimo de lucro con experiencia en el desarrollo de proyectos comunitarios o de índole social. Se debe verificar su capacidad para la administración de recursos.
- Organizaciones financiadoras de proyectos: las empresas forman parte del ambiente comunitario sea por su presencia física o por sus intereses particulares. Se debe identificar como posible fuente de recursos, en la medida que dichas empresas convergen en su compromiso con la responsabilidad social empresarial.
- Ciudadanos idóneos: Todos aquellos individuos de la comunidad con experiencia y competencia en estructuración de proyectos, financiamiento de estos. Adicionalmente en virtud de la interacción con la comunidad también es indispensable su capacidad de generar equipos de trabajo sustentados en el dialogo.

Luego de los dos pasos iniciales, se procede con la articulación de actores dentro de cada territorio. A continuación, se describen los cinco lineamientos a considerar, a la hora de articular actores políticos y fomentar la voluntad política, especialmente, en los presupuestos participativos:

- Claridad de los objetivos de los actores: desde Alcaldías hasta Juntas Administradoras Locales, se pueden trazar visiones compartidas entre ellos que beneficien el territorio sin que necesariamente exista una alineación de las posturas políticas, ideológicas o consensos en todos los aspectos, simplemente se trata de generar coordinación en las visiones que permita optimizar recursos y evitar que se dupliquen esfuerzos (Arias et al., 2016).
- Ventana de oportunidad: es importante determinar el momento preciso para llevar a cabo el mecanismo de articulación. Lo que propone Arias et al. (2016) es que esa ventana se abre cuando convergen por lo menos dos de los siguientes elementos: actores que entienden el territorio y las circunstancias especiales del territorio que permitan trabajar en una articulación.
- Rol del agente dinamizador del mecanismo: aquí lo fundamental es encontrar uno de los actores políticos que sirva como coordinador y dinamizador, que además se caracterice por: tener un alto grado de legitimidad, genere espacios de mediación y lidere el trabajo articulado entre todos. Para este caso las JAL podrían funcionar como dicho agente, por supuesto, según los casos.

- Evaluación y aprendizaje del mecanismo: adaptación de una herramienta que examine el mecanismo y permita mejorarlo en el proceso siguiente. Se recomienda disponer de instancias colegiadas con actores pertinentes que sean rotativos y se encarguen de este balance de manera objetiva.

### **Evaluación de representatividad**

Con la lectura del territorio se debe proceder a asegurar la representatividad que están teniendo los grupos y organizaciones sociales pues esto constituye un factor clave al momento de garantizar proyectos de presupuesto participativos imparciales. Una herramienta útil para lograr el anterior cometido es la bitácora de las participaciones y los aportes de los grupos en las discusiones que se llevan a cabo. Conocer sus propuestas y tener unas listas detalladas de estas facilitará que al final del proceso se pueda medir cuáles de estas fueron consideradas y aprobadas, en relación con aquellas planteadas por la institucionalidad o el gobierno local. Con este método se podrán evaluar diversos aspectos como: el grado de incidencia de los representantes de las comunidades, el nivel de asociación o capital social en el lugar y el tipo de presupuesto participativo que se lleva a cabo en el territorio; es decir, en términos de Arnstein (1969), si se está hablando de manipulación y terapia o control ciudadano.

### **Evaluación de impacto**

Al implementar un proceso de presupuesto participativo es necesario crear un mecanismo que permita evidenciar si efectivamente se están logrando los resultados deseados: aumento de la incidencia de la ciudadana (escenarios de la escalera de Arnstein asociativos o más avanzados) en las decisiones políticas que facilitan la superación de la pobreza. Con base en lo anterior los métodos estadísticos resultan claves hacia la diferenciación entre los beneficios y los recursos invertidos para lograr mayor equidad (Aedo, 2005, p. 23). Con base en lo anterior, la evaluación de impacto encuentra como principales indicadores un aumento del capital social y una mayor tasa de inversión social liderada por ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad.

### **Conclusiones**

Tal y como lo enunció Townsend, la participación ciudadana es inocua si no responde a las necesidades económicas de la población. Lo anterior prioriza la realización de presupuestos participativos pues estos tienen la posibilidad de vincular las necesidades del territorio al ejercicio participativo. El factor económico y el grado de pertenencia con una comunidad,

como lo muestran Ferragina, Tomlinson y Walker (2013), es un propiciador de la participación por lo que resulta crítico para los presupuestos participativos abordar el capital social como un punto de referencia para el diseño de plataformas que permitan una adecuada articulación entre los ciudadanos, las organizaciones y las instituciones públicas.

En segunda instancia, la participación ciudadana en cabeza del poder ejecutivo relega en general la participación ciudadana al plano discrecional del gobernante de turno. Con base en lo establecido mediante la escalera de Arnstein (1969), sólo en el escenario de asociación, es posible pensar en una asignación de recursos con destinación participativa. Sin embargo, la mayoría de los casos estudiados muestran procesos participativos de tipo consultivo, los cuales distan de equilibrar el poder entre la democracia representativa y directa para la consecución de una autonomía presupuestal por parte de la ciudadanía. Por lo tanto, resultan de interés los casos nacionales de las ciudades de Medellín y Pasto pues muestran al plano local como un ambiente propicio para la articulación de propuestas vinculantes dentro de los planes de desarrollo territoriales, tal y como fue concebido el proceso de apertura democrática de la constitución de 1991. Así mismo, la inclusión de plataformas tecnológicas aunado a la creación de instituciones con voluntad política, habilita la construcción de consensos entre la ciudadanía que se transforman en proyectos propios del erario, tal y como lo indican los procesos participativos de Nueva York y Alemania.

## Referencias

- Aedo, C. (2005). *Evaluación del Impacto*. CEPAL/GTZ – Naciones Unidas, Santiago de Chile. Recuperado de [http://gent.uab.cat/diego\\_prior/sites/gent.uab.cat/diego\\_prior/files/AEDO\\_cepai\\_2005.pdf](http://gent.uab.cat/diego_prior/sites/gent.uab.cat/diego_prior/files/AEDO_cepai_2005.pdf)
- Aguirre Sala, J. F. (2014). El potencial de los medios digitales ante la participación ciudadana tradicional y en el presupuesto participativo. *Comunidad y Sociedad*, 22, 211-229.
- Arias, M. A., Carvajal Oquendo, C., Aunta, A. & Merchán Zuleta, J. C. (2016). *Articulación de actores para implementar políticas de desarrollo y paz*. Bogotá: La Imprenta.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224. <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Ayala, A. (2014). La planeación participativa: una revisión de los enfoques sobre la planeación participativa producidos en la ciudad de Medellín en el marco del Sistema Municipal de Planeación (SMP-1996). *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 3, 21-35.
- Banco Mundial. (2016). *LAC Equity Lab: Plataforma de análisis de pobreza y desigualdad*. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/overview>

- Bogotá Cómo Vamos. (2017). *Encuesta de percepción ciudadana 2017*. Recuperado de <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2017/>
- Buenos Aires Ciudad. (2018). *Presupuesto participativo*. Recuperado de [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/pp/introduccion.php?menu\\_id=6784](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/pp/introduccion.php?menu_id=6784)
- Cabannes, Y. (2004). *Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milenio*. UN-Hábitat. Recuperado de [http://base.socioeco.org/docs/documento\\_conceptual\\_es\\_presupuesto\\_participativo.pdf](http://base.socioeco.org/docs/documento_conceptual_es_presupuesto_participativo.pdf)
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM – Plaza y Valdés.
- Carvajal, D. (2017). Del enfoque territorial, sus características y posibles inconvenientes en su aplicación en el marco del Acuerdo de Paz. *Universitas Estudiantes*, 16, 57-76.
- City of Edmonton. (2015). *Impacts of the Citizen's Panel on Edmonton's Energy and Climate Challenges*. Recuperado de [https://www.edmonton.ca/city\\_government/city\\_vision\\_and\\_strategic\\_plan/citizens-panel-energy-climate.aspx](https://www.edmonton.ca/city_government/city_vision_and_strategic_plan/citizens-panel-energy-climate.aspx)
- Constitución política de Colombia. (1991).
- Dalferth, S. (2009). Public participation in Germany. En *Public Participation in Europe. An International Perspective*. European Institute for Public Participation (pp. 16-21). Recuperado de [https://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/Zukunftsdiskurse-Studien/pp\\_in\\_e\\_report\\_03\\_06.pdf](https://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Zukunftsdiskurse-Studien/pp_in_e_report_03_06.pdf)
- Decreto 111 de 1996 (15 de enero), por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. *Diario Oficial* n.º 42.692. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>
- Decreto 448 de 2007 (28 de septiembre), por el cual se crea el Sistema Distrital de Participación Ciudadana. Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de <http://www.gobiernobogota.gov.co/sgdapp/sites/default/files/normograma/DE-448-07.pdf>
- Decreto 503 de 2011 (16 de noviembre), por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital. Alcaldía Mayor de Bogotá, Registro Distrital n.º 4.775. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44692>
- Delgado, C. L. (2006). *Modelo para la Gestión de Presupuestos Participativos en las Delegaciones del Distrito Federal* (tesis de maestría). Universidad Iberoamericana, México.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) & Secretaría Distrital de Planeación. (2017). *Encuesta Multipropósito (EM) 2017*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-multiproposito/encuesta-multiproposito-2017>

- Ferragina, E., Tomlinson, M. & Walker, R. (2013). *Poverty and Participation in Twenty-First Century Multicultural Britain*. *Social Policy and Society*, 16(4), 535-559. <https://doi.org/10.1017/S1474746416000440>
- García, C. (2005). *El sentido de la democracia, en los imaginarios sociales de los líderes comunitarios que participaron en el proceso de presupuesto participativo de Risaralda, Colombia*. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20130403065225/TClaudiaGarcia.pdf>
- Gómez Jiménez, M. I. (1996). *La experiencia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Brasil)*. Biblioteca Ciudades para un Futuro más Sostenible. Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp049.html>
- Heinzl, H. (2017). *Stadt arbeitet einige Bürgerideen ab*. *Diario Mittelbayerische*. Recuperado de <https://www.mittelbayerische.de/region/schwandorf-nachrichten/stadt-arbeitet-einige-buergerideen-ab-21416-art1590912.html>
- Hernández, A. (2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010. Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones. *Colombia Internacional*, 71, 85-107. <https://doi.org/10.7440/colombiaint71.2010.05>
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). (2017). *Informe de gestión 2017*. Recuperado de <http://www.participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2018-01/Informe-de-Gestion-2017.pdf>
- Kasymova, J. (2014). Analyzing Recent Citizen Participation Trends in Western New York: Comparing Citizen Engagement Promoted by Local Governments and Nonprofit Organizations. *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, 5(2), 47-64. <http://www.anserj.ca/anser/index.php/cjnser/article/download/179/111>
- Lara, C. (2008). *Democratícemos a Colombia*. En P. Santana, *Planeación local y presupuesto participativo en Colombia. 12 años de experiencias* (pp. 45-49). Recuperado de [http://viva.org.co/pdfs/red\\_pp/Planeacion\\_local\\_y\\_PP\\_en\\_Colombia\\_Memorias.pdf](http://viva.org.co/pdfs/red_pp/Planeacion_local_y_PP_en_Colombia_Memorias.pdf)
- Ley 136 de 1994 (2 de junio), por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. *Diario Oficial* n.º 41.377. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>
- Ley 1551 de 2012 (06 de julio), por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. *Diario Oficial* n.º 48.483. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267>
- Ley 1757 de 2015 (06 de Julio), por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. *Diario Oficial* n.º 49.565. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335>

- Ley 388 de 1997 (18 de Julio), por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 43.091. Recuperado de [http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley\\_0388\\_1997.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf)
- Mao, Y. & Adria, M. (2013). Deciding who will decide: Assessing Random Selection for Participants in Edmonton's Citizen Panel on Budget Priorities. *Canadian Public Administration*, 56(4), 610-637. <https://doi.org/10.1111/capa.12042>
- Marcedo, M. (2011). La participación ciudadana en la Constitución del 91. *Pensamiento Jurídico*, 30, 129-160.
- Mejía, M (2015). *El presupuesto participativo, la participación comunitaria y el capital social en Medellín*. Recuperado de [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/7866/Jorge\\_MejiaMartinez\\_2015.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/7866/Jorge_MejiaMartinez_2015.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia (2019). *Presupuesto General de la Nación. El presupuesto ciudadano 2019*. Recuperado de <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Documentos/PresupuestoGeneralNacion2019.pdf>
- Ministerio del Interior de la República de Colombia (2016). *Lineamientos sobre presupuestos participativos*. Recuperado de [https://intranet.meta.gov.co/secciones\\_archivos/281-47394.pdf](https://intranet.meta.gov.co/secciones_archivos/281-47394.pdf)
- Mora, H. (2013). El Teorema de Imposibilidad de Arrow reconsiderado. ¿Es el bien común una búsqueda imposible? *Otra Economía*, 7(12), 109-112. <https://doi.org/10.4013/otra.2013.712.07>
- New York City Council. (2017). *Participatory Budgeting*. Recuperado de <https://council.nyc.gov/pb/>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (1974). *Criterios y antecedentes de la regionalización*. Recuperado de <https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea34s/ch135.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2014). *Glossary of Statistical Terms*. OECD Insights. Recuperado de <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3560>
- Putnam, R. (2001). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Rodgers, D. (2010). Contingent Democratization? *The Rise and fall of Participatory Budgeting in Buenos Aires*. *Journal of Latin American Studies*, 42(1), 1-27. <https://doi.org/10.1017/S0022216X10000039>
- Ruesch, M. A. & Wagner, M. (2014). *Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants. Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 287-300). Lisboa: Sigmasense - Design Consultancy.

- Sudarsky, J. (2001). Las regiones y el capital social de Colombia. En *El Capital Social de Colombia. Departamento Nacional de Planeación* (pp. 248-269). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de <https://www.johnsudarsky.com/el-capital-social-de-colombia/>
- Townsend, P. (1979). Introduction: Concepts of poverty and deprivation. En *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living* (pp. 31-60). Nueva York: Penguin Books.
- Velásquez, F. E. (2003). La participación ciudadana en Bogotá. Mirando el presente, pensando el futuro. En F. E. Velásquez, *Fractura entre participación ciudadana y representación política* (p. 346-347). Bogotá: Cargraphics S.A.
- Velázquez, F. & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Lito Camargo.
- Velázquez, F. & González, E. (2012). *La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia*. Fundación Foro Nacional por Colombia. Recuperado de [http://viva.org.co/documentos/cat\\_view/4-red-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo](http://viva.org.co/documentos/cat_view/4-red-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo)
- Touchton, M. & Wampler, B. (2013). *Improving Social Well-Being through New Democratic Institutions* (pp. 3-4). SAGE Journals. Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2635253](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2635253)



# Análisis sobre la presencia de la rehabilitación laboral en los planes estratégicos (2001-2015), España\*

Segundo Valmorisco-Pizarro\*\*

Universidad Complutense de Madrid, España

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78259>


## Resumen

En el presente artículo se exponen los diferentes planes estratégicos vigentes hasta el 2015 en relación con la salud mental, descendiendo desde el nivel internacional y europeo, pasando por el nivel estatal (España), hasta llegar al nivel autonómico (regiones, denominadas comunidades autónomas). El propósito del mismo es identificar las políticas de rehabilitación laboral en estos planes, o, al menos, la existencia de referencias a la inserción sociolaboral de las personas con discapacidad por enfermedad mental. Se pone en cuestión hasta qué punto dichos planes contemplan la inserción en el mercado de trabajo de este colectivo como alternativa a su inclusión social.

**Palabras clave:** salud mental; rehabilitación; inserción sociolaboral; trabajo; planificación.

---

**\*Artículo recibido:** 31 de agosto de 2018 / **Aceptado:** 12 de febrero de 2019 / **Modificado:** 25 de febrero de 2019. El presente artículo es resultado de la tesis doctoral: "Políticas públicas de rehabilitación laboral para personas con enfermedad mental grave. Los Centros de Rehabilitación Laboral en la Comunidad de Madrid (2008-2012)" publicada por el autor en 2015. No contó con financiación.

**\*\*Doctor en análisis y evaluación de procesos políticos y sociales por la Universidad Carlos III de Madrid (España). Profesor de la Universidad Complutense de Madrid - Departamento de Ciencia Política y de la Administración - Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA). Correo electrónico: svalmori@ucm.es**  
 <https://orcid.org/0000-0001-7769-5013>

## Cómo citar

Valmorisco-Pizarro, S. (2019). Análisis sobre la presencia de la rehabilitación laboral en los planes estratégicos (2001-2015), España. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 16, 177-202. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78259>

## **Analysis of the Presence of Vocational Rehabilitation in Strategic Plans (2001-2015), Spain**

### **Abstract**

This article presents the different strategic plans in force up to 2015 in relation to mental health, descending from the international and European level, passing through the state level (Spain), finally reaching the regional level (regions, called Autonomous Communities). The main purpose of the article is to identify the employment rehabilitation policies in these plans, or, at least, the existence of references to the socio-occupational insertion of people with disabilities due to mental illness. It questions to what extent these plans contemplate the insertion in the job market of the aforementioned group as an alternative to their social inclusion.

**Keywords:** mental health; rehabilitation; socio-labor insertion; work; planning.

### **Introducción**

En toda política pública, existe un marco global que recoge los puntos clave para su elaboración, se refiere a los planes estratégicos. Se puede definir plan estratégico como un proceso sistemático de desarrollo e implementación para alcanzar una serie de objetivos. Se considera a esta herramienta como de vital importancia ya que en ella se explicita la hoja de ruta de toda organización o política. En este artículo, se hará un análisis *top-down*, es decir desde los planes estratégicos en el nivel internacional y europeo, pasando por los planes estratégicos en el nivel estatal hasta llegar a los planes estratégicos regionales desarrollados por las denominadas comunidades autónomas en España. Se analizarán tanto planes de acción específicos de salud mental, como planes globales en materia de empleo, prestando especial importancia en las acciones desarrolladas para los colectivos en riesgo de exclusión social y laboral, como son las personas con enfermedad mental grave. En concreto, se realizará un análisis más específico de los planes regionales, tratando de identificar la presencia de conceptos relacionados con el empleo y la rehabilitación laboral de este colectivo. Finalmente, se exponen unas conclusiones/enseñanzas del análisis de estos documentos en el que se evidencia la relevancia que presenta el empleo como principal vía de inclusión social para las personas con enfermedad mental grave.

Antes de comenzar con el análisis de los diferentes planes estratégicos, es conveniente establecer primero el marco teórico: el concepto de rehabilitación laboral y salud mental, las características sociodemográficas básicas y las teorías que explican la exclusión sociolaboral que experimentan este tipo de colectivos. El

concepto de rehabilitación laboral en España, proviene de la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI) de 1982. En concreto el artículo 18 dice: “Se entiende por rehabilitación el proceso dirigido a que los minusválidos adquieran su máximo nivel de desarrollo personal y su integración en la vida social, fundamentalmente, a través de la obtención de un empleo adecuado”. Según la OMS, la salud mental es un estado de bienestar en el que el individuo es consciente de sus capacidades, puede enfrentarse a las exigencias normales de la vida y trabajar de forma productiva y es capaz de contribuir a la vida de su comunidad (OMS, 2004). Es necesario apuntar que no todas las personas que presentan una enfermedad o trastorno mental tienen una discapacidad. Para que la persona con trastorno mental sea considerada persona con discapacidad, es necesario que la enfermedad sea considerada grave, para ello dicha enfermedad debe estar asociada a tres elementos: diagnósticoclínico, duración de la enfermedad y funcionamiento psicosocial.

La revisión histórica del concepto nos muestra que la Enfermedad Mental (EM) ha sufrido una evolución, hasta hace muy pocas décadas, las personas con trastorno mental grave han sufrido un largo historial de exclusión. Desde el siglo XV hasta el siglo XVIII, la institucionalización era la respuesta global a cualquier problema de pobreza, enfermedad y/o marginación. Es así como el hospital, como institución, se constituyó como un instrumento de control social y refugio para locos, pobres, inválidos y marginados de toda índole (Rodríguez, 1997).

Posteriormente, a lo largo del siglo XIX y hasta hace pocas décadas, la atención a la EM se aisló del resto de las problemáticas sociales mencionadas, instaurándose un modelo de atención fundamentado en el internamiento del enfermo durante largos periodos de tiempo, o incluso de por vida, en instituciones psiquiátricas. Cabe destacar que España se incorporó con retraso a este movimiento de reforma psiquiátrica y no fue hasta una vez finalizada la dictadura de Franco (1939-1975) cuando empezó su proceso de transformación. Según Pastor, Blanco y Navarro (2010), la reforma psiquiátrica encuentra su tiempo en España cuando coincide una demanda social, una voluntad política y un grupo de técnicos preparados para llevarla a cabo.

Según el Centro de Investigación Biomédica en red de salud mental (Ministerio de ciencia e innovación del Gobierno de España e Instituto de Salud Carlos III), en España se considera que el 9 % de la población padece en la actualidad algún tipo de trastorno relacionado con la salud mental. En cuanto al nivel académico, según la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia (EDAD) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2008, el 83.83 % de la población femenina con deficiencia mental –suma del conjunto de personas con enfermedad mental más las personas con discapacidad intelectual– posee estudios inferiores a educación secundaria, siendo en el caso de los varones del 72.67 %.

Para este colectivo (Pastor, Blanco & Navarro, 2000, p. 514) la actividad productiva y el empleo cumplen una serie de funciones en tres importantes ámbitos:

- En el ámbito de la actividad organizada: como estímulo cognitivo, como elemento organizador de la vida cotidiana, como contexto para el desarrollo de las habilidades básicas y como vehículo de relaciones sociales.
- En el ámbito de la actividad retribuida: al ser una importante fuente de ingresos económicos, lo cual posibilita la potencial independencia de estas personas.
- En el ámbito de la actividad socialmente valorada: la actividad productiva y el empleo se convierten en una fuente de reconocimiento social y autoestima.

Aparte de los diferentes niveles de utilidad que el empleo tiene para este colectivo (Pastor, Blanco & Navarro, 2000, p. 515), se encuentra una serie de dificultades que presentan las personas con trastorno mental grave, en relación a su accesibilidad al mercado de trabajo. Existe suficiente evidencia acumulada sobre las dificultades que presentan en el área del empleo, problemas que nada tienen que ver con los que presentan otros colectivos con dificultad para emplearse. De esta forma, se puede señalar que según la Federación Española de Agrupaciones de Familiares y Personas con Enfermedad Mental (FEAFES), su tasa de desempleo se sitúa en torno al 80 % —cifra referida a las personas con enfermedad mental grave—, siendo para el conjunto de las personas con enfermedad mental del 47.2 %, según el informe “El empleo de las personas con discapacidad. 2012” realizado por el INE. Las diferentes teorías sobre el mercado laboral y las dificultades de acceso de los colectivos en riesgo de exclusión social nos indican, que los procesos de segmentación laboral a los que se enfrentan este tipo de colectivos, no sólo crean desigualdades laborales, sino que en muchas ocasiones reproducen, fortalecen y potencian estas desigualdades utilizando a estos colectivos para flexibilizar la mano de obra y en muchos casos abaratar sus costes.

Ahondando en las explicaciones de Toharia (2005) sobre la segmentación del mercado de trabajo español, ésta se debe más a factores relacionados con la demanda de trabajo —como puede ser la propia contratación temporal— que a las características institucionales de nuestro mercado de trabajo. El hecho de que la temporalidad aparezca en mayor medida en unos sectores —construcción, hostelería, etcétera— y colectivos —los de menos cualificación— avalan su pensamiento (Hernanz & Jimeno, 2013, p. 144). Es decir, en el sector secundario se concentran los empleos para los colectivos en riesgo de exclusión social. En este sector quedan atrapados aquellos colectivos a los que se asigna atributos de desfavorecimiento, como el ser joven, mujer, inmigrante, pertenecer a una minoría étnica o tener problemas de salud mental. A continuación, vamos a analizar la presencia de la esfera laboral en los diferentes planes estratégicos, primero a nivel internacional y europeo, posteriormente a nivel nacional y regional.

## **Planes estratégicos en el plano internacional y europeo**

### **Nivel internacional**

En el nivel internacional, la organización que insta al desarrollo de políticas y recursos a favor de la calidad de vida de nuestro colectivo es la Organización Mundial de la Salud (OMS) – I Plan de acción integral sobre salud mental (2013-2020)–. En la 132ª reunión de su Consejo Ejecutivo, celebrada el 11 de enero de 2013, se informó que la carga de trastornos mentales sigue aumentando y tiene grandes repercusiones en la salud, además de importantes consecuencias sociales, económicas y para los derechos humanos en todos los países del mundo. En mayo de 2012, la 65 Asamblea Mundial de la Salud adoptó la resolución WHA65.4 sobre la carga mundial de trastornos mentales y la necesidad de una respuesta integral y coordinada de los sectores sanitario y social de los países. En ella se instó a los Estados miembros a que, entre otras cosas, elaboren y refuercen políticas, así como estrategias integrales sobre la promoción de la salud mental, la prevención de los trastornos mentales y la identificación temprana, atención, asistencia, tratamiento y recuperación de las personas con trastornos mentales.

En cumplimiento de la resolución WHA65.4, el proyecto de plan de acción integral sobre salud mental 2013-2020 aborda la enfermedad y las cargas económicas y sociales, así como las consecuencias que tienen los trastornos mentales en materia de derechos humanos. En él se proponen acciones claras para los Estados miembros, los asociados a nivel internacional, regional y nacional, y la Secretaría. Asimismo, contiene propuestas de indicadores y metas que se pueden utilizar para evaluar la aplicación, los progresos y el impacto.

### **Nivel europeo**

El Fondo Social Europeo (FSE) es el principal instrumento con el que Europa apoya la creación de empleo, ayuda a las personas a conseguir mejores puestos de trabajo y garantiza oportunidades laborales más justas para todos los ciudadanos de la Unión Europea. Para ello, el FSE invierte en capital humano europeo: trabajadores, jóvenes y todas aquellas personas que buscan empleo. La financiación del FSE, que asciende a 10 000 millones de euros al año, mejora las perspectivas laborales de millones de europeos, en especial de quienes tienen dificultades para encontrar trabajo. Dicho fondo se encuentra encuadrado dentro de los nuevos instrumentos de la política de cohesión reformada para el periodo 2007-2013. Aparte del FSE existen una serie de estrategias a nivel global (Estrategia Europea para la Inclusión Social) y a nivel más específico (Plan de Acción del Consejo de Europa 2006-2015) en materia de discapacidad, Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 y la Estrategia para abordar la salud mental a escala europea.

### **El fondo social europeo (2007-2013) y las estrategias europeas de intervención**

El FSE presta su apoyo a políticas y prioridades destinadas a lograr más y mejores puestos de trabajo, incrementar la calidad y la productividad en el trabajo, así como fomentar la integración y la cohesión social. Se aplica siguiendo las directrices y recomendaciones de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) con los siguientes objetivos: lograr el pleno empleo; mejorar la calidad y la productividad del trabajo; promover la integración social (en particular, el acceso al empleo de las personas desfavorecidas) y reducir las disparidades nacionales, regionales y locales en materia de empleo.

En materia de inclusión social y discapacidad, lo cual no implica que se hable explícitamente de enfermedad mental, existen tres referentes claros: la estrategia europea para la inclusión social, la estrategia europea sobre discapacidad y el plan de acción del consejo de Europa en materia de discapacidad. Pero, de forma explícita, se puede encontrar la Estrategia Europea de Salud Mental y la Red Europea de Promoción de la Salud Mental. Debemos recordar que nuestro objeto de estudio, engloba a las personas con discapacidad por enfermedad mental, de modo que las políticas desarrolladas en los campos de la inclusión social y la discapacidad también afectan al colectivo de personas con enfermedad mental grave.

La estrategia europea para la inclusión social tiene objetivos que se pueden destacar: mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores, las empresas y los empresarios, con objeto de aumentar de esta manera la previsión y la gestión positiva del cambio económico; facilitar el acceso al empleo y la inserción duradera en el mercado de trabajo de las personas inactivas y de las que buscan trabajo; evitar el desempleo, en particular el desempleo de larga duración y el desempleo de los jóvenes; apoyar el envejecimiento activo y la prolongación de la vida laboral; incrementar la participación en el mercado laboral; potenciar la integración social de las personas desfavorecidas con vistas a su inserción duradera en el empleo; luchar contra todas las formas de discriminación en el mercado de trabajo; reforzar y ampliar el capital humano y por último, promover la asociación y cooperación conjunta de diferentes actores. Para esto se propone: más inversión en capital humano, con reformas en los sistemas de educación y formación, así como una mayor participación en la educación y el aprendizaje permanente y en el desarrollo del potencial humano en el ámbito de investigación e innovación; mejora de la capacidad y la eficacia institucionales, con objeto de contribuir a la buena gestión.

### **Plan de acción del Consejo de Europa 2006-2015 en materia de discapacidad**

Este Plan establece una serie de medidas en su línea de actuación sobre educación, de las que podemos destacar las siguientes: promover la legislación, las políticas y la planificación necesarias para impedir toda discriminación con respecto a los jóvenes

y adultos con discapacidad en el acceso a todas las fases de la educación; garantizar que las personas con discapacidad reciban la ayuda necesaria, en el marco del sistema educativo ordinario, para facilitar su educación efectiva; fomentar en el marco de la formación inicial y continua de empleo de todos los profesionales y personal ocupado en los niveles del sistema educativo, el desarrollo de la sensibilización hacia la discapacidad y del aprendizaje de la utilización de las técnicas y del material pedagógico que permitan ayudar, si procede, a los alumnos y estudiantes con discapacidad; procurar que la sensibilización hacia la discapacidad tenga u ocupe un lugar importante en los programas de educación de los colegios y de las instituciones ordinarias.

### **La estrategia europea sobre discapacidad 2010-2020**

La Estrategia Europea 2010-2020 —marco estratégico para la cooperación europea en educación y formación—, a través de su ámbito de actuación 5 de promoción de educación y formación, respaldará todos los esfuerzos nacionales encaminados a: suprimir las barreras jurídicas y organizativas que se presentan a las personas con discapacidad en los sistemas generales de educación y de aprendizaje permanente; apoyar oportunamente una educación inclusiva, un aprendizaje personalizado y una identificación temprana de necesidades especiales; facilitar la formación y apoyo adecuado a los profesionales que trabajan a todos los niveles educativos.

El marco de actuación de esta Estrategia viene conformado por los objetivos de la Estrategia Europea 2020, así como del Programa Nacional de Reformas de España 2011. Se destacan tres grandes campos: mercado laboral, educación y pobreza, así como exclusión social. En relación con la educación superior, el objetivo es garantizar que la proporción de personas con edades comprendidas entre 30 y 34 años que han terminado la educación superior supere el 40 % —en el caso de España, el objetivo es el 44 %—. A pesar de representar una reducida proporción de la población de 30 a 34 años, las personas con discapacidades pueden contribuir a alcanzar este objetivo, especialmente si tenemos en cuenta la inferior proporción de personas con discapacidad con estudios de educación superior.

En cuanto al ámbito de actuación “Educación y Formación”. El limitado acceso a la formación, particularmente a la superior, es uno de los factores que intervienen decisivamente en los procesos de exclusión social de las personas con discapacidad. Por este motivo, entre las medidas estratégicas definidas se encuentran las siguientes: promover una educación inclusiva en todas las etapas educativas; potenciar la formación continuada de todo el profesorado y avanzar en la inclusión de asignaturas que coadyuven a garantizar los derechos de las personas con discapacidad. También se establece que se concienciará a la sociedad en todo lo referente a la discapacidad, siguiendo los parámetros marcados por la Estrategia Europea 2010-2020.

## **La estrategia para abordar la salud mental europea**

La Comisión Europea ha promovido el desarrollo de la salud mental en el ámbito de la UE y los estados a través de los programas de Salud Pública. Se puede situar el origen en la Resolución del Consejo de 18 de noviembre de 1999 sobre la promoción de la salud mental (2000/C86/01), en la que se insta a los Estados miembros a: incorporar la salud mental en las respectivas políticas, a recabar datos referentes a la enfermedad mental, a poner en práctica acciones de promoción de salud mental y prevención de la enfermedad mental y a promover la investigación en salud mental.

No es hasta junio de 2008, cuando se encuentran recomendaciones europeas específicas para la promoción del empleo entre las personas con enfermedad mental, dichas recomendaciones se produjeron en la Conferencia sobre Salud Mental en la UE, celebrada en Bruselas. Esta conferencia dio lugar al Pacto Europeo para la Salud Mental y el Bienestar. En ese pacto se reconoce la salud mental como derecho humano fundamental para el desarrollo de una vida con bienestar, salud y calidad de vida. El pacto también establece que la salud mental promueve la formación, el empleo y la participación activa en la sociedad y estipula que es un factor determinante para la consecución de los objetivos establecidos en la Estrategia de Lisboa, relativos al crecimiento del empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible.

Asimismo, se invita a los Estados miembros a desarrollar acciones complementarias y a aunar esfuerzos para hacer frente a estos retos y promover la salud mental en Europa, desarrollando acciones de carácter preventivo y proveyendo el apoyo necesario a través de la atención médica y los correspondientes servicios de salud y sociales. Para ello, en el pacto se establecen cinco áreas prioritarias de actuación, la tercera de ellas relacionada directamente con el empleo: prevención de la depresión y del suicidio; la salud mental de los jóvenes y la salud mental en la educación; la salud mental en los puestos de trabajo; la salud mental y las personas mayores; combatiendo el estigma y la exclusión social de las personas con enfermedad mental.

Por último, a pesar de no formar parte de la estrategia de la UE, es importante mencionar la Red Europea de Promoción de la Salud Mental y Prevención de los Trastornos Mentales (IMHPA). Esta red fue impulsada con el apoyo económico de la Comisión Europea y el Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña. Dispone de miembros colaboradores en 29 países europeos y pretende desarrollar una estrategia exhaustiva para abordar la prevención de la enfermedad mental y promoción de la salud mental empleando un enfoque integral que combina información, intervención, formación, desarrollo de políticas, promoción e implementación de programas, orientación etcétera, para el establecimiento de las prioridades políticas, con la difusión y diseminación de programas e instrumentos.



## **Planes estratégicos en el nivel nacional**

En el nivel nacional se encuentra el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2013-2016), cuyo objetivo estratégico primero es “Impulsar la inclusión sociolaboral a través del empleo de las personas más vulnerables”, dentro de los grupos más vulnerables se encuentran las personas con discapacidad —si bien no se especifica en este plan el subgrupo de personas con discapacidad por enfermedad mental—. Aparte de dicho plan nacional y de forma más específica, hemos de hablar de la Estrategia nacional de salud mental.

## **Los planes nacionales de acción para la inclusión del Reino de España (2001-2010)**

Según la Fundación Luis Vives (2007, pp. 71-75) podemos situar el origen de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIn) en 2001, fecha en que se aprueba el primer plan nacional (2001-2003). Los cinco PNAIn aprobados en España desde esa fecha (2001-2003, 2003-2005, 2005-2006, 2006-2008 y 2008-2010) han sido elaborados tomando como base la Estrategia Europea por la Inclusión Social, cuyo origen se remonta a un año antes en la Estrategia de Lisboa. 2000.

Se coincide en 2010 con el año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social, el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad publicó el informe: “Los 10 años de los planes nacionales de acción para la inclusión social en el Reino de España”. En este informe, elaborado por el Centro de estudios económicos Tomillo se dice: “En general, las discapacidades generan dificultades en el quehacer cotidiano de quienes las sufren, afectando a sus posibilidades de acceso al empleo, a la educación y la formación, a la vivienda, a sus disponibilidades de renta, a su estado de salud y a su integración cultural y social.

Por ello, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIn) españoles han intentado, desde sus orígenes, actuar en estos ámbitos con el fin de reducir el riesgo de exclusión de las personas con discapacidad y fomentar su inclusión social. Así, en materia de empleo, los planes han contenido como prioridad el desarrollo de actuaciones específicas de mejora de la intermediación laboral para trabajadores con discapacidad, que se han implementado mediante la puesta en marcha de nuevos modelos de coordinación del Instituto Nacional de Empleo, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) y las comunidades autónomas.

Asimismo, han apoyado la inserción laboral de las personas discapacitadas a través de programas financiados por el Fondo Social Europeo. En 2003 se aprobó el Plan Nacional de Accesibilidad (2004-2012), entre estas medidas se destaca el incremento de la cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad, y en 2004 entró en vigor el Real Decreto 290/2004, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de

fomento del empleo de las personas con discapacidad. Una realidad que se repite en el recién actualizado III plan nacional de inclusión social, y que ya se daba en los diferentes Planes nacionales, que abarcan el periodo 2001-2016, es que apenas se hace referencia a la inserción sociolaboral del colectivo de personas con enfermedad mental grave.

### **El VI plan nacional de inclusión del Reino de España (2013-2016)**

Como se señaló anteriormente, en el plan nacional de inclusión social actualmente en vigor, no se hace referencia explícita al colectivo de personas con enfermedad mental, como uno de los colectivos diana —denominados colectivos más vulnerables—, así como actuaciones concretas referencias a su inserción sociolaboral. Este plan nacional, cita expresamente a este colectivo para relacionarlo con las personas sin hogar, en concreto, en la Actuación 177 en la que se propone proporcionar alojamiento temporal a las personas sin hogar, se dice textualmente (p. 75): “para prevenir o paliar sus problemas de salud, especialmente la enfermedad mental, alcoholismo, adicciones y otros estados asociados a su situación” (VI Plan Nacional de inclusión del Reino de España (2013-2016). También en la actuación 130 se dice: “Desarrollar mecanismos de colaboración entre los servicios sanitarios y sociales para, mediante el establecimiento de equipos multidisciplinares, prestar atención específica a personas sin hogar con alguna enfermedad mental e intervenir en asentamientos marginales”(VI Plan Nacional de inclusión del Reino de España (2013-2016). En la página 31 de este Plan ya se indica que, según la Encuesta a Personas Sin Hogar 2012, el 16.6 % presenta algún tipo de enfermedad mental. Se encuentra de nuevo otra referencia a las personas con enfermedad mental en el objetivo estratégico 3: “Garantizar la prestación de unos servicios básicos a toda la población enfocados de forma particular hacia los colectivos más desfavorecidos, especialmente el caso de servicios sociales, educación, sanidad, vivienda y sociedad de la información”. (VI Plan Nacional de inclusión del Reino de España (2013-2016) En concreto en el objetivo operativo 9: “Potenciar la eficacia y el acceso a los servicios sociales para mejorar la atención a las personas más vulnerables” (VI Plan Nacional de inclusión del Reino de España (2013-2016), se desarrolla la actuación 81 de este objetivo operativo: “Impulsar, en colaboración con las entidades del Tercer Sector de Acción Social, programas de urgencia social destinados a cubrir necesidades básicas de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social”, (VI Plan Nacional de inclusión del Reino de España (2013-2016) tales como programas destinados a favorecer la salud mental de las personas más vulnerables desde el apoyo humano.

La siguiente referencia a las personas con enfermedad mental se encuentra en la actuación 128, en la que se propone:

Promover, en el marco de la Estrategia Nacional de Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad, y con el objeto de reducir las desigualdades sociales en materia de salud, la coordinación de las actuaciones de promoción de la salud y prevención de las enfermedades de la infancia y la adolescencia, prestando especial atención a la población más vulnerable (estimulación precoz en menores de edad con discapacidad, familias de clases sociales desfavorecidas, con problemas de salud mental, menores extranjeros no acompañados y minorías étnicas. (VI Plan Nacional de inclusión del Reino de España, 2013-2016)

Una vez más ni rastro de la inserción sociolaboral del colectivo. Tan solo en la Actuación 133, se puede atisbar una pequeña relación con el objeto de estudio:

Apoyar a las entidades del Tercer Sector de Acción Social y realizar, en colaboración con ellas, programas de atención sanitaria –preventiva y asistencial– y rehabilitación de personas pertenecientes a grupos vulnerables de población: personas privadas de libertad, drogodependientes, personas con enfermedad mental, enfermas de SIDA y otras enfermedades, personas sin hogar o población gitana, entre otros. (VI Plan Nacional de inclusión del Reino de España, 2013-2016)

Pero sin hacer explícita la posibilidad de su inserción laboral o sociolaboral, ya que se habla de programas de atención asistencial, lo cual no indica 100 % que se trate de programas de empleo.

### **Estrategia nacional de salud mental (2009-2013)**

El 11 de diciembre de 2006 la Estrategia de Salud Mental (ESM) fue aprobada por unanimidad por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. La Estrategia se construye en torno al modelo de atención comunitaria a la salud mental y se fundamenta en la Ley General de Sanidad. La ESM, en consonancia con el Plan de Acción de Helsinki, incorpora la promoción de la salud mental, la erradicación del estigma y la discriminación, la prevención de la enfermedad mental y el suicidio, la mejora de la atención a la salud mental en la atención primaria, la atención comunitaria efectiva, las relaciones con otros sectores, la formación de los profesionales, la instauración de un sistema de información adecuado y la generación de un mayor conocimiento. Para abordar estas cuestiones, la ESM se sustenta sobre los principios de autonomía, continuidad, comprensividad, accesibilidad, equidad, recuperación personal, responsabilidad y calidad y se compone de cinco líneas estratégicas que se articulan a través de diferentes objetivos generales.

Del total de estas cinco líneas estratégicas, tan solo la estrategia dos incluye medidas destinadas a la inserción sociolaboral de las personas con enfermedad mental grave: La estrategia 1 hace referencia a la promoción de la salud mental de la población, la prevención de la enfermedad mental y la erradicación del estigma asociado a las personas

con enfermedad mental. La estrategia 2 hace referencia a la atención a los trastornos mentales destacando de entre todos los siguientes aspectos relacionados con nuestro objeto de estudio: a) mejora del acceso a todos los dispositivos o programas terapéuticos y rehabilitadores. b) establecimiento de planes individualizados de atención y c) empleo con apoyo. La estrategia 3 hace referencia a la coordinación intrainstitucional e interinstitucional. Por lo tanto, busca promover la cooperación y la corresponsabilidad de todos los departamentos y agencias involucrados, así como potenciar la participación del colectivo. La estrategia 4 busca concretamente potenciar la formación de los y las profesionales del sistema sanitario para atender adecuadamente las necesidades de la población en materia de salud mental. Finalmente, la estrategia 5 hace referencia a la potenciación de la investigación en salud mental.

### **Planes estratégicos regionales en España**

Podemos situar en el plan de atención social a personas con enfermedad grave y crónica de la Comunidad de Madrid (2003-2007) el origen de las acciones específicas para con el colectivo objeto de estudio. Este plan supuso, tal y como se indica en la introducción del III plan de acción para personas con discapacidad de la Comunidad de Madrid, la organización y multiplicación de la atención social a las personas con enfermedad mental grave hasta conseguir unos niveles y ratios de atención muy elevados, creando una red de servicios sociales de excelencia que en 2011 contaba con 5.578 plazas y se ha convertido en el referente más importante en este ámbito en España. Como se evidencia en el siguiente punto, antes, en 1999 ya se había aprobado el I Plan de Acción para Personas con Discapacidad.

### **El III plan de acción para personas con discapacidad de la Comunidad de Madrid (2012-2015)**

El III Plan de Acción para Personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid, (2012-2015), tiene sus orígenes en el I Plan de Acción para Personas con Discapacidad (1999-2002) y en el II Plan de Acción para Personas con Discapacidad (2005-2008), en este segundo se recogen los principios fundamentales de la Ley de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal (LIONDAU). Ya en la presentación de este III Plan autonómico (p. 5) se indica. “Una mención especial merece también la inclusión de un programa concreto de atención a personas con enfermedad mental grave y duradera, para integrar a las personas con enfermedad mental en el marco de las políticas de atención a la discapacidad” (III Plan de acción para personas con discapacidad de la Comunidad de Madrid, 2012-2015).

Durante dos años, el II Plan de Acción convivió con el Plan de Atención social a personas con enfermedad mental grave y crónica de la Comunidad de Madrid 2003-2007. Este III plan está plagado de referencias a los recursos y políticas que la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Asuntos sociales, dispone en su red de atención social a personas con enfermedad mental grave. En las áreas de atención social y en el área de empleo se especifican todos los recursos existentes en la Comunidad para con este colectivo, los cuales ofrecen 5.578 plazas —dato correspondiente al ejercicio 2011— en sus diferentes recursos: CRL, CRPS, equipos de apoyo social comunitario, pisos supervisados, centros de día de soporte social, etcétera.

### **Plan estratégico de salud mental de la Comunidad de Madrid (2010-2014)**

Tal y como se indica en el actual III Plan de Acción para Personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid, (2012-2015), en la página 16, uno de los mayores logros del actual Plan Estratégico de Salud Mental de la Comunidad de Madrid, es que desde su origen se ha tratado de reforzar de un modo especial, la coordinación y complementariedad desde la Red Sanitaria de Servicios de Salud Mental con la Red de atención social dependiente de la Consejería de Asuntos Sociales en relación a los adultos con trastorno mental grave, para asegurar una adecuada atención integral a las personas con enfermedad mental y a sus familias.

En el anexo cinco de este Plan de Salud Mental, se indican todos los recursos para el total de plazas ofertadas en la citada red pública de centros y recursos de atención social, a las personas con discapacidad de la Comunidad de Madrid cuando fue publicado dicho plan, 5.350 en febrero de 2010. En la actualidad existen 5.919 plazas, según datos publicados por dicha Red en septiembre de 2014.

### **Los planes estratégicos de salud mental en las Comunidades Autónomas (CC.AA)**

El primer hecho que debemos destacar, es que existen CC.AA donde sus planes estratégicos de salud mental no están vigentes o no han sido actualizados —a fecha 1 de enero de 2015—, tal es el caso de: Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Valencia; es decir, en 10 de 17 CC.AA no existen planes de actuación a día de hoy. Tal y como se analiza en el apartado 5.4.4, en casi todas las CC.AA existe algún recurso relacionado con la rehabilitación laboral, aunque, como hemos podido comprobar, existen 17 formas diferentes de abordar esta realidad.

Si se estudian los planes estratégicos de salud mental de cada Comunidad Autónoma —en la mayoría de los casos sin actualizar— y se analiza la presencia de algunos conceptos relacionados con este problema de investigación —tales conceptos tienen que ver con las

diferentes denominaciones encontradas en cada uno de los planes estratégicos analizados—, como laboral, inserción sociolaboral, inserción laboral, reinserción sociolaboral, integración sociolaboral, habilidades sociolaborales, Centros sociolaborales, reinserción laboral, etcétera se podrá comprobar el diferente tratamiento que se da en cada CC.AA.

**Tabla 1.** Planes estratégicos de salud mental de las comunidades autónomas

Comunidad autónoma	Plan estratégico	Palabras clave en relación a la esfera laboral de las personas con enfermedad mental	No. de páginas
Madrid	Plan Estratégico de Salud Mental 2010-2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “itinerario” (p. 101)</li> <li>- “ajuste sociolaboral” (p. 294)</li> <li>- “inserción laboral” (pp. 122 y 294)</li> <li>- “laboral” (pp. 23, 84, 85, 86, 92, 95, 122, 147, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 172, 173, 179, 208, 278, 282, 283, 294)</li> <li>- “inserción laboral” (p. 122)</li> <li>- “integración laboral” (p. 116)</li> <li>- “rehabilitación laboral” (pp. 23, 92, 118, 119, 122, 289, 291, 294 y 309)</li> </ul>	(309 pp.)
Andalucía (no actualizado)	II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía 2008-2012	<p>En la página 58-59-60-93 se habla del programa ocupacional-laboral, el cual promueve la inserción laboral a través del ejercicio de distintos niveles de actividad productiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- “laboral” aparece (p. 84, 87, 98, 99, 104, 107)</li> <li>- “inserción laboral” (pp. 58 y 122)</li> <li>- “integración laboral” (pp. 22, 46, 98, 104)</li> <li>- “rehabilitación” aparece asociada a rehabilitación mental, no laboral</li> </ul>	(148 pp.)
Aragón (no actualizado)	Plan Estratégico 2002-2010 de Atención a la Salud Mental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “laboral” (pp. 13, 35, 36, 50, 61, 72, 75, 76, 84, 114, 117)</li> <li>- “inserción sociolaboral” (pp. 11, 18, 20, 28, 31, 42, 54, 85, 87)</li> <li>- “inserción laboral” (pp. 12, 35 y 57)</li> <li>- “reinserción sociolaboral” (pp. 58, 63 y 118)</li> <li>- “integración sociolaboral” (pp. 35 y 119)</li> <li>- “habilidades sociolaborales” (p. 125)</li> <li>- “Centros sociolaborales” (p. 146)</li> <li>- “reinserción laboral” (pp. 50, 55, 60 y 85)</li> <li>- “rehabilitación sociolaboral” (pp. 11, 15). La palabra rehabilitación aparece decenas de veces, pero como rehabilitación psicosocial, no laboral</li> </ul>	(154 pp.)

**Tabla 1.** Planes estratégicos de salud mental de las comunidades autónomas (Continuación)

Comunidad autónoma	Plan estratégico	Palabras clave en relación a la esfera laboral de las personas con enfermedad mental	No. de páginas
Asturias (actualizado)	El Plan de Salud Mental del Principado de Asturias (2011-2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "itinerario" (pp. 53, 126, 168, 200)</li> <li>- "laboral" (pp 20, 35, 101, 124, 125, 179, 180, 184, 189)</li> <li>- "inserción sociolaboral" (pp. 11, 53, 94)</li> <li>- "inserción laboral" (pp. 53, 96, 125, 126, 181)</li> <li>- "reinserción sociolaboral" (pp. 31, 112, 118 y 168)</li> <li>- "integración sociolaboral" (pp. 12, 51, 52, 122, 126, 167 y 200)</li> <li>- "integración laboral" (p. 124)</li> <li>- "rehabilitación" aparece asociada a rehabilitación psicosocial, social, rehabilitación y reinserción social, pero no como rehabilitación laboral</li> </ul>	(215 pp.)
Islas Baleares (no actualizado)	Estrategia de Salud Mental de Islas Baleares 2006		(130 pp.)
Canarias (actualizado)	III Plan de Salud de Canarias (2010-2015)	- "laboral" (pp. 7, 9 y 30)	(44 pp.)
Cantabria (no actualizado)			
Castilla-León (no actualizado)	Estrategia Regional en Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica en Castilla y León (2003-2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "itinerario" (p. 80) itinerarios individualizados</li> <li>- "laboral" (pp. 3, 6, 12, 25, 34, 35, 45, 69, 72, 85, 98, 121, 123, 125, 128)</li> <li>- "inserción laboral" (pp. 3, 25, 125, 128)</li> <li>- "reinserción sociolaboral" (p. 32)</li> <li>- "integración sociolaboral" (pp. 128, 134)</li> <li>- "integración laboral" (pp. 3, 6, 25, 35, 69, 85, 121, 123, 128)</li> <li>- "rehabilitación laboral" (pp. 6, 85).</li> </ul> <p>La palabra rehabilitación aparece decenas de veces, pero como rehabilitación psicosocial, no laboral</p>	(151 pp.)

**Tabla 1.** Planes estratégicos de salud mental de las comunidades autónomas (Continuación)

Comunidad autónoma	Plan estratégico	Palabras clave en relación a la esfera laboral de las personas con enfermedad mental	No. de páginas
Castilla-La Mancha (no actualizado)	Plan de Salud Mental de Castilla-La Mancha 2005-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "itinerario" (p. 66) (itinerario personalizados, p. 74) (itinerarios individualizados, p. 106) (itinerarios formativos)</li> <li>- "laboral" (pp. 3, 13, 16, 30, 32, 92, 124, 130)</li> <li>- "inserción sociolaboral" (pp. 61, 105)</li> <li>- "inserción laboral" (pp. 62, 75)</li> <li>- "reinserción sociolaboral" (pp. 73, 96)</li> <li>- "reinserción laboral" (p. 72)</li> <li>- "integración sociolaboral" (pp. 3, 22, 144)</li> <li>- "integración laboral" (pp. 30, 32, 33, 66, 67, 72, 73, 74, 87, 105, 106)</li> <li>- "rehabilitación laboral" (pp. 3, 11, 13, 17, 18, 22, 27, 30, 32, 33, 60, 62, 66, 67, 69, 71, 72, 74, 90, 96, 99, 104, 105, 106, 108, 146)</li> </ul>	(192 pp)
Cataluña (actualizado)	Plan Director de Salud Mental y Adicciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "laboral" (pp. 16, 35, 52, 68, 78, 83, 88, 91, 97, 99, 104, 112, 114, 116, 117, 121, 122, 150 y 151)</li> <li>- "ámbito sociolaboral" (p. 121)</li> <li>- "inserción laboral" (pp. 16, 117 y 122)</li> <li>- "reinserción sociolaboral" (p. 117)</li> </ul>	(164 pp.)
Extremadura (no actualizado)	II Plan Integral de Salud Mental 2007-2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "laboral" (pp. 7, 12, 16, 32, 48, 52, 53, 61, 65, 66, 71, 72, 76, 82, 84, 90, 95, 96, 105, 106, 107, 142, 145, 147, 148, 171, 172, 181 y 194)</li> <li>- "inserción laboral" (pp. 32, 76, 82, 84, 105 y 106)</li> <li>- "integración laboral" (pp. 171 y 172)</li> <li>- "rehabilitación laboral" (pp. 65, 76, 105, 106, 142, 145 y 148)</li> </ul>	(221 pp.)
Galicia (no actualizado)	Plan Estratégico de Salud Mental de Galicia 2006-2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "laboral" (pp. 132, 145, 151, 159, 162, 186, 191, 192, 194, 198, 212, 218, 221, 229 y 231)</li> <li>- "reinserción laboral" (p. 151)</li> <li>- "integración sociolaboral"</li> <li>- "integración laboral" (pp. 159 y 192)</li> </ul>	(123 pp.)
La Rioja (actualizado)	Plan de Salud Mental de La Rioja 2010-2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "laboral" (pp. 3, 4, 5, 6, 11, 34, 42, 50, 65 y 70)</li> <li>- "reinserción sociolaboral" (pp. 6 y 70)</li> </ul>	(73 pp.)
Murcia (actualizado)	Plan de Salud Mental de la Región de Murcia 2010-2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "laboral" (pp. 8, 14, 21, 28, 31, 32, 42, 43, 60, 61, 65, 67, 70, 76, 78, 79, 85, 86, 94, 96, 97, 100, 128, 129, 141, 142, 143, 144 y 149)</li> <li>- "inserción sociolaboral" (pp. 32 y 60)</li> <li>- "inserción laboral" (pp. 70, 96 y 149)</li> <li>- "reinserción sociolaboral" (p. 86)</li> <li>- "integración sociolaboral" (p. 100)</li> <li>- "integración laboral" (pp. 76, 78 y 97)</li> </ul>	(150 pp.)



**Tabla 1.** Planes estratégicos de salud mental de las comunidades autónomas (Continuación)

<b>Comunidad autónoma</b>	<b>Plan estratégico</b>	<b>Palabras clave en relación a la esfera laboral de las personas con enfermedad mental</b>	<b>No. de páginas</b>
Navarra (actualizado)	Plan Estratégico de Salud Mental de Navarra 2012-2016	- "laboral" (pp. 15, 16, 22, 39, 44, 46, 54, 63, 75, 92, 101, 104, 118, 119, 138, 142, 170, 235, 236 y 240) - "inserción laboral" (p. 46) - "integración laboral" (p. 22) - "rehabilitación laboral" (pp. 63 y 101)	(241 pp.)
País Vasco (actualizado)	Estrategia en Salud Mental de la C. A. País Vasco 2010	- "itinerario" (pp. 69 y 73). Referido a itinerario formativo. - "laboral" (pp. 11, 23, 39, 41 y 53) - "inserción sociolaboral" (p. 23) e "inserción laboral" (p. 11)	(76 pp.)
Valencia (no actualizado)	Plan Director de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica de la C. Valenciana 2001	- "laboral" (pp. 9, 25, 51, 59, 72, 76, 78, 86 y 87) y "reinserción laboral" (p. 25)	(104 pp.)

Fuente: elaboración propia a partir de la consulta de planes estratégicos en las Comunidades Autónomas.

Como se ha señalado repetidas veces a lo largo de este artículo, el recurso de los Centros de Rehabilitación Laboral (CRL) se enmarca en el capítulo de atención social dentro del Plan estratégico de la Comunidad de Madrid, en concreto en la Red Pública de Atención Social a Personas con Enfermedad Mental Grave y Duradera de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid. En la página 51 del plan integral de Andalucía se cita la existencia de nueve Unidades de Rehabilitación de Salud Mental (URSM), ver la tabla 1. Las URSM tienen por objeto la recuperación de habilidades sociales y la reinserción social y laboral. En el plan estratégico de Aragón el "itinerario" aparece en las páginas 33, –"La rehabilitación como filosofía de fondo de la asistencia en salud mental y como itinerario flexible e individualizado de cada paciente, que se nutre de recursos procedentes tanto del ámbito sanitario como de los servicios sociales" (p. 34); "Los equipos de gestión y seguimiento de casos deben velar por la inclusión en los itinerarios individualizados de inserción de los recursos de apoyo social y comunitario y evitar o minimizar el desarraigo de los pacientes" (p. 115), dentro de la cartera de servicios (Centro Especiales de Empleo, Itinerario individualizado de inserción laboral y Acompañamiento al empleo).

La unidad de coordinación de salud mental en Servicios Centrales del Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA) es el órgano para la cohesión entre las distintas áreas sanitarias, con responsabilidad en materia de apoyo a la reinserción sociolaboral. En el plan estratégico de Islas Baleares, las unidades comunitarias de rehabilitación: son dispositivos que ofrecen, en régimen ambulatorio, programas de rehabilitación psicosocial a personas con trastorno mental grave y persistente mayores de 18 años con dificultades de integración social, familiar o laboral. Entre sus funciones están: desarrollar programas de rehabilitación e inserción para conseguir la máxima integración social con trastorno mental grave; apoyar a los programas y dispositivos ocupacionales, de integración laboral, de alojamiento comunitario y de ocio y tiempo libre.

Cantabria (no actualizado) es la única Comunidad Autónoma que no tiene Plan Regional de Salud Mental. Tuvo Plan Regional de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica de Cantabria 1998-2000. El recurso para la rehabilitación laboral de las personas con enfermedad mental de Cantabria es el Programa Inicia, destinado a prestar orientación y apoyo a la inserción sociolaboral de personas con trastorno mental grave. Es un servicio concertado con el Gobierno de Cantabria, que cuenta para su ejecución con tres entidades con experiencia en el tratamiento de personas con enfermedad mental y en el campo de la rehabilitación profesional: Asociación AMICA, Asociación Cántabra Pro-Salud Mental (Ascasam) y Centro Hospitalario Padre Menni.

Como se puede observar, la mayoría de CC.AA tienen un tipo de gestión concertada en sus centros de carácter laboral, siendo las modalidades pública y privada (La Rioja y Andalucía) residuales respecto de la fórmula del concierto/convenio. Además, en alguna Comunidad Autónoma, como es el caso de Extremadura, la fórmula es la subvención a través del Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia (Sepad).

En cuanto a la tipología de centros, los Centros Especiales de Empleo (CEE) suelen ser el canal de contratación directa para este colectivo, a diferencia de la propia comunidad de Madrid (Centros de Rehabilitación Laboral), la comunidad valenciana (Centros de Rehabilitación e Integración Social), Galicia y Castilla-La Mancha (Centros de Rehabilitación Psicosocial y Laboral), etcétera.

Es muy importante tener claro en este punto, que no todos los centros ofrecen los mismos servicios ni poseen los mismos equipos de profesionales, así un Centro Especial de Empleo (CEE) poco tiene que ver con un Centro de Rehabilitación Laboral (CRL). En el primer caso estamos ante una empresa y en el segundo ante un centro de atención, en el primer caso es la subvención para ciertos costes sumada a la financiación propia por los servicios prestados a otras empresas y en el segundo la financiación proviene del concierto con la administración regional.

**Tabla 2.** Análisis comparativo plan estratégico, vigencia del plan y tipo de gestión según comunidades autónomas

Comunidades Autónomas	Plan estratégico	Vigencia plan estratégico 2014	Tipo de gestión
Andalucía	Plan Integral de Salud Mental de Andalucía 2008-2012	NO	Ocupacional: Faisem (pública) Laboral: Grupo Idea
Aragón	Plan Estratégico 2002-2010 de Atención a la Salud Mental de la C.A. de Aragón	NO	Sin datos
Asturias	Plan de Salud Mental del Principado de Asturias 2011-2016	SI	Ocupacional: Afesa (concertada) Laboral: Afesa (concertada)
Canarias	III Plan de Salud de Canarias (2010-2015)	NO	Ocupacional: IASS, Afaes Y Asociación el Cribó (mixto) Laboral: Afaes (mixto)
Cantabria	Plan de Salud (2013-2018). Estrategia de Salud Mental	NO	Ocupacional: Proyecto Inicia (Amica, Padre Menni y Ascasam). Concertado FEAFES y Fundación AFIM Laboral: Proyecto Inicia (Amica, Padre Menni y Ascasam).
Castilla-La Mancha	Plan de Salud Mental de Castilla-La Mancha 2005-2010	NO	Ocupacional: CRPSL (Consejería de Sanidad y Consejería de Trabajo y FEAFES (concertada) Laboral: ---
Castilla-León	Estrategia Regional en Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica en Castilla y León (2003-2007)	NO	Ocupacional: convenio Feafes y Junta Laboral: Feafes y Fundación Intrass
Cataluña	Plan Integral de Atención a las Personas con Trastornos Mentales y Adicciones	SI	Ocupacional: concertada (Departamento de Bienestar social. Gobierno de Cataluña) Laboral: CET (Centro Especial de Trabajo)
Extremadura	Plan Integral de Salud Mental de Extremadura (2007-2012)	NO	Ocupacional: Feafes y Sorapán de Rieros (privada). Financiados por el Sepad Laboral: Fundación Aemis Financiados por el Sepad
Galicia	Plan Estratégico de Salud Mental de Galicia 2006-2011	NO	Ocupacional: Feafes Galicia Consejería Trabajo y Bienestar Social (concertada) Laboral: Feafes Galicia

**Tabla 2.** Análisis comparativo plan estratégico, vigencia del plan y tipo de gestión según comunidades autónomas

Comunidades Autónomas	Plan estratégico	Vigencia plan estratégico 2014	Tipo de gestión
Islas Baleares	Estrategia de Salud Mental de las Illes Balears 2006	NO	Ocupacional: 3 Asociaciones Familiares y Consejería de Salud Laboral: Asociación Girasol y Coordinadora Minusválidos de Menorca (concertados)
La Rioja	Plan de Salud Mental de La Rioja 2010-2015	SI	Ocupacional: concertada Laboral: privada
Madrid	Plan Estratégico de Salud Mental de la Comunidad de Madrid (2010-2014)	SI	Ocupacional: concertada Laboral: concertada
Murcia	Plan de Salud Mental de la Región de Murcia (2010-2013)	SI	Ocupacional: CONCERTADA Laboral: Convenio Feafes Fundación Mapfre y Konecta y Asociación Isol
Navarra	Plan Estratégico de Salud Mental de Navarra (2012-2016)	SI	Ocupacional: Elkarkide, S.L (subvención anual) Laboral: Elkarkide, S.L
País Vasco	Estrategia en Salud Mental de la C. A. País Vasco 2010	SI	Ocupacional: concertada Laboral: Asociación EHLABE (Centros de empleo protegido)
Valencia	Plan Director de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica de la C. Valenciana 2001	NO	Ocupacional: CRIS (Consejería de Sanidad y Consejería de Bienestar Social) Laboral: ---

Fuente: elaboración propia a partir de la consulta de planes estratégicos en las Comunidades Autónomas.

Aparte de los datos expuestos en la tabla 2, si se fijan en otros indicadores como puede ser la tasa de paro o la renta *per cápita*, se comprueba que la media de tasa de paro (EPA, tercer trimestre de 2014) de las siete comunidades autónomas que tienen actualizados sus planes estratégicos de salud mental, entre los que se encuentran las medidas y recursos de tipo laboral para el colectivo es de 18.74 %. Sin embargo, la media entre las 10 CC.AA que no tienen actualizados sus planes de salud mental asciende a un 24.32 %.

Otro dato relevante, referido a la contabilidad regional (PIB *per cápita*) por comunidades autónomas, es que la media de las siete CC.AA que tienen actualizado su plan estratégico es de 25 942 €, mientras que la media de las 10 CC.AA que no tienen actualizado su plan es de 20 486 €.

**Tabla 3.** Análisis comparativo según plan estratégico y términos de la esfera laboral usados en el mismo por comunidades autónomas

Comunidades autónomas	Plan estratégico	Laboral	Inserción laboral	Inserción sociolaboral	Reinserción laboral	Reinserción sociolaboral	Integración laboral	Integración sociolaboral	Itinerario	Rehabilitación	Rehabilitación laboral
Andalucía	Plan Integral de Salud Mental de Andalucía 2008-2012	6	2	---	---	---	4	---	---	1	---
Aragón	Plan Estratégico 2002-2010 de Atención a la Salud Mental de la C.A. de Aragón	11	3	9	---	3	---	2	---	---	2
Asturias	Plan de Salud Mental del Principado de Asturias 2011-2016	9	5	3	---	4	1	7	4	1	---
Canarias	III Plan de Salud de Canarias (2010-2015)	3	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Cantabria	Plan de Salud (2013-2018). Estrategia de Salud Mental	--	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Castilla - La Mancha	Plan de Salud Mental de Castilla-La Mancha 2005-2010	8	2	2	1	2	11	3	3	---	26
Castilla-León	Estrategia Regional en Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica en Castilla y León (2003-2007)	15	4	---	---	1	9	2	1	2	---
Cataluña	Plan Integral de Atención a las Personas con Trastornos Mentales y Adicciones	19	3	---	---	2	---	---	---	---	---

Continuación de la tabla 3

Comunidades autónomas	Plan estratégico	Laboral	Inserción laboral	Inserción sociolaboral	Reinserción laboral	Reinserción sociolaboral	Integración laboral	Integración sociolaboral	Itinerario	Rehabilitación	Rehabilitación laboral
Extremadura	Plan Integral de Salud Mental de Extremadura (2007-2012)	29	6	---	---	---	2	---	---	---	7
Galicia	Plan Estratégico de Salud Mental de Galicia 2006-2011	15	---	---	1	---	2	---	---	---	1
Islas Baleares	Estrategia de Salud Mental de las Illes Balears 2006	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
La Rioja	Plan de Salud Mental de La Rioja 2010-2015	10	---	---	---	2	---	---	---	---	---
Madrid	Plan Estratégico de Salud Mental de la Comunidad de Madrid (2010-2014)	22	2	1	---	---	1	---	1	---	9
Murcia	Plan de Salud Mental de la Región de Murcia (2010-2013)	29	3	2	---	1	3	1	---	---	---
Navarra	Plan Estratégico de Salud Mental de Navarra (2012-2016)	20	1	---	---	---	1	---	---	---	1
País Vasco	Estrategia en Salud Mental de la C. A. País Vasco 2010	5	1	1	---	---	---	---	2	---	---
Valencia	Plan Director de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica de la C. Valenciana 2001	9	---	---	1	---	---	---	---	---	---

Fuente: elaboración propia a partir de la consulta de planes estratégicos en las Comunidades Autónomas.

## **Conclusiones: enseñanzas sobre el análisis de los planes estratégicos**

A nivel internacional y europeo se destaca la ausencia hasta 2008 de recomendaciones específicas para la promoción del empleo entre las personas con enfermedad mental. A nivel nacional, apenas existen alusiones explícitas al empleo como vía de inclusión sociolaboral de este colectivo, ni en los planes específicos de salud mental, ni en los planes globales de empleo. A nivel regional y tal como se había señalado anteriormente, existen siete comunidades autónomas que tienen actualizado su plan estratégico de salud mental y diez que trabajan con un plan estratégico sin actualizar.

Asimismo, no todos los Planes hacen referencia por igual al término *Rehabilitación Laboral*, objeto de la investigación que nos ocupa. De hecho, tan sólo seis comunidades autónomas: Aragón, Madrid, Extremadura, Galicia, Castilla-La Mancha y Navarra hacen explícito en sus planes estratégicos sobre salud mental este concepto. Asturias, Andalucía y Castilla-León también citan expresamente el concepto de rehabilitación, pero referida al campo psicosocial y no laboral.

El término *itinerario*, concepto básico en la rehabilitación laboral de las personas con enfermedad mental es utilizado en los planes estratégicos de: Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Madrid y País Vasco. El término *laboral* e *inserción laboral* si aparece de forma más o menos generalizada en todos los planes estratégicos. Otros términos usados en los planes estratégicos autonómicos son: *inserción sociolaboral*, *reinserción laboral*, *reinserción sociolaboral*, *integración laboral* e *integración sociolaboral*.

Como se ha podido comprobar en este apartado, existen 17 planes estratégicos diferentes con objetivos, líneas de actuación y evaluaciones muy diferentes entre sí, de modo que en este marco estratégico también comprobamos el auténtico galimatías existente en España a la hora de articular las líneas de acción de los agentes implicados en ellos, hasta el punto que ni siquiera existe uniformidad en cuanto a los términos para referirnos a la inserción sociolaboral de las personas con enfermedad mental grave.

A partir de los datos analizados se puede establecer las siguientes recomendaciones. Una primera conclusión extraída de este análisis comparativo es la falta de liderazgo por parte de la administración del Estado para coordinar unas competencias que, porque pertenecen a las comunidades autónomas, reproducen un auténtico galimatías, al establecerse 17 planes diferentes de atención. Sería necesaria una legislación de servicios sociales a nivel estatal que acogiera unos criterios mínimos de armonización para la inserción sociolaboral de las personas con discapacidad por enfermedad mental grave. Impulsar una mayor coordinación entre los diferentes modelos en cada comunidad autónoma, a sabiendas de que el rendimiento institucional es menor sin coordinación. De esta forma se podría protocolizar el modelo de atención.

Se considera que, de cumplirse las recomendaciones aquí expuestas, los planes estratégicos que recogen las medidas para trabajar en favor de la inserción sociolaboral de las personas con enfermedad mental grave, conseguirían mejores resultados de inserción y, con ello, se pondría la primera piedra para mejorar la calidad de vida de este colectivo.

## Referencias

- Burns, T., Catty, J., Becker, Th., Drake, R. E., Fioritti, A., Knapp, M., Lauber, Ch, Rössler, W., Tomov, T., Van Busschbach, White, S. & Wiersma, D. (para el grupo EQOLISE). (2007). Eficacia del Empleo con Apoyo para personas con Trastorno Mental Grave: un ensayo aleatorio. *The Lancet*, 370, 1146-1152.
- Comunidad de Madrid. Consejería de Servicios Sociales. (Coord.). (2001). Rehabilitación laboral de personas con enfermedad mental crónica: Programas básicos de intervención. *Cuadernos Técnicos de Servicios Sociales*, 14.
- De la Rica, S. (2015). Políticas activas de empleo: una panorámica. *Fedea policy papers*, 1.
- Doeringer, P. B. & Piore, M. J. (1983). Los mercados de trabajo internos. En L. Toharia (comp.), *El mercado de trabajo: teoría y aplicaciones* (pp. 341-388). Madrid, Alianza.
- Domínguez, A. & Giner i Saragossà, F. (2001). *Plan director de salud mental y asistencia psiquiátrica de la Comunidad Valenciana*. Valencia: Generalitat Valenciana. Recuperado de [https://www.incorporasaludmental.org/images/doc/galeries/plan\\_SM/Valencia\\_Plan\\_Salud\\_Mental.pdf](https://www.incorporasaludmental.org/images/doc/galeries/plan_SM/Valencia_Plan_Salud_Mental.pdf)
- Fundació Pere Tarrés. (2007). *InserQual. Protocol de qualitat. Qualitat en l'acompanyament sociolaboral. Aplicació d'una metodologia de qualitat instrumental*. Fundació Luis Vives – U. Ramon Llull – Fundació Un sol mon – Caixa Catalunya – Unión Europea – Fondo Social Europeo. Recuperado de <http://www2.peretarres.org/inserqual/InserQualcat.pdf>
- Fundación Andaluza para la Integración Social del Enfermo Mental. (2000). *Criterios para el desarrollo del Programa Ocupacional-laboral*. Sevilla: FAISEM.
- Fundación Luis Vives. (2007). Poniendo en práctica la estrategia europea para la inclusión social. Del plano europeo al plano local. *Cuaderno europeo*, 4. Recuperado de [https://www.fresnoconsulting.es/upload/14/24/10\\_Cuaderno\\_Europeo\\_4.pdf](https://www.fresnoconsulting.es/upload/14/24/10_Cuaderno_Europeo_4.pdf)
- Fundación Socio-Sanitaria de Castilla-La Mancha para la Integración Socio-Laboral del Enfermo Mental. (2007). *Diseño de centros de rehabilitación psicosocial y laboral*. Toledo: FISLEM. Recuperado de [https://fsclm.com/web/images/documentos/publicaciones\\_propias/ManualDise%C3%B1oCRPSL.pdf](https://fsclm.com/web/images/documentos/publicaciones_propias/ManualDise%C3%B1oCRPSL.pdf)



- Guerrero, C. (2005). Itinerarios de inserción sociolaboral: una propuesta metodológica para personas en riesgo de exclusión social. *Revista REDSI. Red Social Interactiva*, 6.
- Hanan, R. (2004). La estrategia europea de la inclusión social. Una perspectiva desde las ONG. *Documentación social*, 135, 161-178.
- Haroa, J. M., Palacina, C., Vilagutb, G., Martínezb, M., Bernala, M., Luquea, I., Miquel Codonyb, Dolza, M., Alonsoby, J. & Grupo ESEMeD-Es. (2006). Prevalencia de los trastornos mentales y factores asociados: resultados del estudio ESEMeD-España. Barcelona: Sant Boi de Llobregat. Recuperado de <http://docplayer.es/15397647-Unitat-de-investigacion-y-desarrollo-sant-joan-de-deu-serveis-de-salut-mental-sant-boi-de-llobregat-barcelona-b.html>
- Hernanz, V. & Jimeno, J. F. (2013). Segmentación laboral y contratación dual: conversaciones póstumas con Luis Toharia. *Revista de Economía Laboral*, 10(1), 135-149.
- Lamarca, I. (2009). El papel de la sociedad en la integración de las personas con enfermedad mental. *Norte de Salud Mental*, 34, 34-43.
- Ley 12 de 2001 (9 de Julio), de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad. *Boletín Oficial del Estado* n.º 164. Recuperado de [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Laboral/l12-2001.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/l12-2001.html)
- Ley 13 de 1982 (7 de abril), de Integración Social de Minusválidos. *Boletín Oficial del Estado*. n.º 103.
- Ley 26 de 2011 (1 de agosto), de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Boletín Oficial del Estado* n.º 184.
- Ley 29 de 1999 (16 de julio), de Modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal. *Boletín Oficial del Estado* n.º 170.
- Ley 45 de 2002, (12 de diciembre), de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. *Boletín Oficial del Estado* n.º 298.
- López, M., Lara, L. & Laviana, M. (2003). La formación básica en rehabilitación y apoyo social para la atención comunitaria en salud mental. En A. Espino & B. Olabarría (Coords.), *La formación de los profesionales de la Salud Mental en España* (pp. 269-301). Madrid: Asociación Española de Neuropsiquiatría.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2014). *Plan Nacional de Acción para la Inclusión del Reino de España 2013-2016*. Madrid
- Menéndez, F. (2005). Veinte años de la Reforma Psiquiátrica. Panorama del estado de la psiquiatría en España de los años 1970 a los 2000: de un pensamiento único a otro. *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, 25(95), 69-81.

- Observatorio de Rehabilitación Psicosocial. (2012). *Valoración por comunidades del impacto de la crisis económica en la atención de rehabilitación psicosocial RPS*. Madrid: Federación Española de Asociaciones de Rehabilitación Psicosocial.
- Pastor, A., Blanco, A. & Navarro, D. (Coords.). (2010). *Manual del trastorno mental grave*. Madrid: Editorial síntesis.
- Real Decreto 2273 de 1985 (4 de diciembre), que regula los Centros Especiales de Empleo de Minusválidos.
- Real Decreto 27 de 2000 (14 de enero), por el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores.
- Rodríguez González, A. (2001). La experiencia de los Centros de Rehabilitación Laboral de la Comunidad de Madrid. *Revista de la Asociación Madrileña de Rehabilitación Psicosocial*, 8(13), 5-12.
- Rodríguez, A. (coord.). (1997). *Rehabilitación psicosocial de personas con trastornos mentales crónicos*. Madrid: Pirámide.
- Rodríguez, A. & González, J. C. (2002). *La rehabilitación psicosocial en el marco de la atención comunitaria integral a la población enferma mental crónica*. Cuadernos técnicos de servicios sociales 17. Comunidad de Madrid. Recuperado de <https://consaludmental.org/publicaciones/Rehabilitacionpsicosocialapoyocomunitario.pdf>
- Sobrino, T. (2002). Rehabilitación y apoyo a la inserción laboral. En M. A. Verdugo, D. López y M. Rodríguez (coords.), *Rehabilitación en salud mental. Situación y perspectivas* (pp. 75-105). Salamanca: Amarú.
- Toharia, L. (Comp.). (2005). *El mercado de trabajo: teoría y aplicaciones*. Madrid: Alianza.

# Las constricciones de la agenda de las reformas políticas. A propósito de la división de poderes

Manuel Alcántara-Sáez\*


Universidad de Salamanca, España

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.82549>

Hay dos tradiciones de naturaleza diferente, aunque complementaria, en la vida política democrática que se mantienen a lo largo de los dos últimos siglos de manera constante. Se trata de la preocupación a la hora que el poder político sea sujeto de pesos y de contrapesos o, si se prefiere, que esté dividido para dificultar la propensión humana a concentrarlo en pocas manos, lo que puede conducir irremediabilmente al abuso y, en segundo término, la tendencia a llevar a cabo reformas de carácter institucional que, persiguiendo distintas finalidades, modifiquen en mayor o menor grado los mecanismos de funcionamiento establecidos. En este doble escenario concurren dos elementos que definen el entorno donde se realiza el juego de la política. Se trata de los cambios que se producen en la sociedad en asuntos relativos a las relaciones de propiedad y a las modificaciones en los valores imperantes en la misma y del nivel de conocimiento existente sobre estos asuntos.

En este texto voy a abordar sucintamente sendas tradiciones y los dos elementos citados teniendo como referencia la realidad latinoamericana con especial énfasis en lo acaecido a lo largo del presente siglo. Un escenario complejo y heterogéneo que, sin embargo, comparte una forma de gobierno similar para todos los países, como es

---

\*Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (España). Profesor de la Universidad de Salamanca (España). Correo electrónico: [malcanta@usal.es](mailto:malcanta@usal.es)  <https://orcid.org/0000-0001-6483-3165>

## Cómo citar

Alcántara-Sáez, M. (2019). Las constricciones de la agenda de las reformas políticas. A propósito de la división de poderes. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 16, 203-212. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.82549>

el presidencialismo, y una presencia generalizada y continuada de la democracia en sus diversas variedades, con la excepción de Cuba. Las líneas que siguen constituyen una exploración descriptiva que pretende señalar pistas de asuntos que requieren mayor profundización y estudio a la luz de aproximaciones empíricas con las que cada día se cuenta más. Asimismo, pretendo apuntar cómo el avance irrestricto de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (tics) están afectando el panorama político a una velocidad muy superior a la que se mueven las casi siempre parsimoniosas reformas institucionales.

La limitación del poder está vinculada con el momento en que se tuvo plena conciencia de que la justificación de su génesis y ejercicio era una cuestión racional. El alejamiento de cualquier principio divino acerca de su origen, o incluso natural, para llegar a basarlo en un acuerdo entre individuos y que este pacto sirviera de basamento a toda una estructura legal, que era asumida por los firmantes con carácter universal y obligatorio, es un paso fundacional trascendental en lo que Max Weber llamaría más de un siglo después la legitimidad legal-racional. Esta suponía articular una armazón institucional bajo una constitución escrita en la gran mayoría de los casos. Como es bien conocido, el pensamiento de John Locke y del Barón de Montesquieu, suministró los insumos teóricos adecuados para establecer una división de poderes en la que, siempre desde la idea ya asumida plenamente de que todos ellos surgían de la soberanía popular, se articuló el nuevo estado liberal. El ideal republicano presente en las unidades políticas recientemente creadas, como consecuencia de una emancipación de monarquías añejas o de procesos revolucionarios que supusieron el finiquito de aquellas fórmulas de origen medieval, se fue extendiendo poco a poco desde finales del siglo XVIII hasta entrado el siglo XX en que terminó asentándose definitivamente. Esto dio paso a un tipo de régimen político de división de poderes en el que al menos los dos poderes denominados ejecutivo y legislativo tenían igual origen popular y mantenían un riguroso equilibrio en términos de sus funciones, prerrogativas y calendario electoral.

De manera paralela, algunas monarquías fueron limitando paulatinamente el poder de los reyes permitiendo que órganos colegiados electos asumieran ciertos poderes. La fórmula británica exitosa del “rey reina, pero no gobierna” y la senda abierta por la constitución inglesa tan conspicuamente dibujada por Walter Bagehot en 1867 dieron paso a un patrón que se fue extendiendo durante el siglo XIX en Europa continental bajo el tipo de régimen parlamentario. Se trata de un modelo, como lo remarcó Montesquieu, de “confusión de poderes” ya que el Poder Ejecutivo emanaba del Legislativo de quien dependía por la fórmula establecida de la moción de confianza pero que, a la vez, tenía aquél jurisdicción sobre este porque podía disolverlo en cualquier momento y convocar a elecciones.

El binomio república-presidencialismo y monarquía-parlamentarismo se quebró cuando, primero la III República francesa y luego la Constitución de Weimar defendieron esquemas republicanos bajo el crisol parlamentario. Este modelo fue seguido por Austria y España, y en Chile se aproximó tras la derrota de Balmaceda y el predominio del Parlamento a partir de 1891 y la llegada al poder de Arturo Alessandri en 1920. Esta dualidad se quebró con la V República francesa cuando el general De Gaulle impuso su criterio en favor de una presidencia elegida por sufragio universal que conviviera con un gabinete elegido por y responsable ante la Asamblea Nacional. Este modelo, bautizado por Duverger como semipresidencial, supuso la introducción de un formato híbrido que se puso a prueba durante las etapas de cohabitación que se dieron en las presidencias de François Mitterrand y de Jacques Chirac con escasa fortuna, de manera que su reestructuración estuvo en la base de la reforma constitucional francesa de 2008. De una manera extremadamente precaria el semipresidencialismo intentó abrirse espacio en Perú y Argentina sin éxito alguno.

La atención sobre el tercer poder del estado desde la Ciencia Política fue tradicionalmente menor. Es posible que ello se debiera a su carácter menos central en la liza política. Además, su origen no democrático en la mayoría de los casos, basándose en la elección indirecta o en la cooptación de sus miembros, hizo que la justicia y los tribunales fueran percibidos como órganos que había que tener en cuenta, pero no estrictamente como representativos de una determinada legitimidad popular. Bastante se tenía con asegurar la independencia de su función. Por otra parte, el desarrollo de las cortes constitucionales —que en sentido estricto no configuran el Poder Judicial— sí que supuso la puesta en marcha de un nuevo marco que impulsaba el pulso político con relación a los otros dos poderes del Estado. No obstante, las últimas tres largas décadas han generado una notable literatura sobre el papel político de las cortes y su actuación como órganos contramayoritarios.

Frente a este eje que se puede denominar tradicional del desarrollo del poder político hay que tener en cuenta dos cuestiones cuya evolución en el tiempo ayudaron a complicar más el escenario añadiendo elementos significativos de control. Tienen que ver con el espacio y con la población. El rico trabajo variado de Arend Lijphart y el desarrollo del concepto por él acuñado de democracia consociacional tiene mucho que ver con ello.

El caso norteamericano configura un modelo práctico, inmediatamente después desarrollado en términos teóricos, de agregación de diferentes territorios en un proyecto político común. La puesta en marcha del patrón federal, en contraposición con el que prácticamente en el mismo momento se asentaba en Francia por parte de Napoleón sobre la tradición monárquica de los capetos y luego de los borbones, supuso

una propuesta venturosa. El federalismo añadía otra dimensión de control del poder de naturaleza diferente al reducir el poder central en beneficio del de los territorios en un elevado número de cuestiones que iban desde la legislación en diversos aspectos a la política fiscal pasando por la educación. Además, se hacía presente en una segunda cámara legislativa otorgando el mismo peso a las unidades territoriales definidas y haciendo prevalecer, por consiguiente, los intereses concretos de estas con independencia de su población. Esta lógica impregnó la política en buena parte de los países de América Latina que se vieron envueltos en numerosas contiendas bélicas por este motivo durante el siglo XIX. La apuesta finalmente por el federalismo en Brasil, México y Argentina tuvo un éxito relativo pues la frecuencia de gobiernos no democráticos, unido a la presencia de partidos políticos fuertes en el ámbito nacional, y a la existencia de figuras constitucionales como la de la intervención federal, así como al peso demográfico y económico enorme de las capitales y sus zonas conurbadas de los segundos limitaron el predicamento federal. La Ley Fundamental de Bonn de 1948 supuso un aldabonazo muy relevante en la configuración de la República Federal de Alemania (RFA) aupándose en la fuerte tradición descentralizadora alemana tan presente hasta la unificación en 1871. Estos casos están en la base de procesos descentralizadores abiertos en los últimos cuarenta años de naturaleza muy diferente y entre los que la solución española representa un modelo muy especial. Los procesos habidos en Bolivia, Colombia y Perú, y en menor medida en Ecuador o en Uruguay, son una evidencia interesante.

La segunda cuestión tiene que ver con la presencia de la gente en la política, algo que viene vinculado al protagonismo que empiezan a jugar las masas en la vida pública en el último tercio del siglo XIX, a la expansión del sufragio y, sobre todo, a la incorporación del principio de proporcionalidad en un escenario dominado por la lógica mayoritaria. Si la primera es una característica de la revolución industrial con la consiguiente desestructuración social y los procesos de urbanización, las otras dos son instancias institucionales que, no obstante, son consecuencia de los procesos de movilización social que comienzan a darse sobre todo a partir de 1848. La consecuencia de estos es la aparición de pautas de acción colectiva que derivan en partidos que ponen en jaque a las formaciones políticas tradicionales que habían usufructuado los primeros avances de los estados liberales. Al hecho de la demanda del voto se va a sumar la del reconocimiento de las diferencias que se han ido dando en las sociedades, de acuerdo con la definición de los clivajes de Stein Rokkan y Seymour M. Lipset (1967). El mismo solo puede ser efectivo si no se introduce la lógica de la proporción que contente a las expresiones variopintas, pero esta no hace sino difuminar el poder animando a que poco a poco se vaya introduciendo una forma de actuar consensual. Integrar a católicos,

protestantes, obreros, burgueses, masones y agrarios supone un ejercicio de notable equilibrio que anima a aceptar la fragmentación de la sociedad. El esquema llega a producir representación de jugadores de pequeño tamaño que, no obstante, tienen poder de veto o son muy significativos a la hora de poner en marcha una coalición de gobierno. Aspectos que bajo el parlamentarismo tienen una gran importancia y no tanto en el presidencialismo, aunque no por ello en la gran mayoría de países latinoamericanos no se deje de adoptar una legislación electoral favorable a la proporcionalidad.

Como señalaba al inicio hay dos elementos que definen el entorno donde se realiza el juego de la política. El primero tiene que ver con los cambios que se producen en la sociedad en asuntos relativos a las relaciones de propiedad y a las modificaciones en los valores imperantes en la misma. Voy a referirme al sentir de estos cambios en las últimas tres décadas, el lapso que sigue a la caída del muro de Berlín. Pareciera inevitable referirme al hito intelectual que supuso el trabajo de Francis Fukuyama (1992) acerca del fin de la Historia con sus virtudes y sus defectos, pero prefiero centrarme en el significado de la obra de Zygmunt Bauman (2006) por cuanto integra bien, y siguiendo una estela weberiana, la economía y la sociedad.

Hay cierto consenso en la literatura especializada de que lo político se está desvaneciendo en el entramado de las relaciones que impulsan las nuevas tramas de la economía. El poder ya no está en la política. Por otra parte, el neoliberalismo triunfa, y no solo en sus cuestionadas propuestas económicas en clave del paroxismo del consumismo donde se resalta, “la rapidez, el exceso y el desperdicio” (Bauman, 2006) y el triunfo de la faceta financiera de la economía, sino por haber incorporado a la sociedad pautas culturales consistentes. En este sentido, es interesante constatar cómo el cambio iniciado en la década de 1960 bajo uno de sus más memorables eslóganes románticos que rezaba: “lo personal es político” llega a nuestros días cuando, como sucede en Estados Unidos, el centro del liberalismo ha pasado “de la comunidad a la diferencia” (Lilla, 2018).

La idea de competencia irrestricta entre sus miembros, de soledad profunda y de individualismo egoísta a ultranza guía el comportamiento de las personas que tienen una existencia precaria y vivida en condiciones de incertidumbre constante. Bauman (2006, p. 32) señala que “el auge de la individualidad marcó el debilitamiento progresivo de la densa malla de lazos sociales que envolvía con firmeza la totalidad de las actividades de la vida”. Así, se constata cómo las expresiones contestatarias que se dan paulatinamente son configuradas como anti políticas. Paralelamente, es evidente el incremento notable de la desigualdad estructural a nivel mundial.

La caída del muro de Berlín aceleró la globalización sobre la base de una profunda desregulación, de la presencia del capitalismo transnacional y del desarrollo de las tics

que auparon más aun su avance. Todo ello trajo consigo la progresiva separación del poder y la política. En la medida en que el capital financiero extraterritorial se mueve sin límite alguno de espacio, y la política sigue permaneciendo restringida al ámbito local y territorial, el flujo de aquel está cada vez más fuera del alcance de las instituciones políticas. Igualmente, los procesos desreguladores han venido haciendo cada vez más prescindible la acción del Estado.

Por otra parte, se constata el ascenso de nuevos jugadores en el panorama internacional. Algunos lo son en clave nacional —China, India, Rusia—, pero otros son conglomerados empresariales de insólito vigor —como los estadounidenses Google-Alphabet, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft (GAFAM), o los chinos Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi (BATX), siendo el más viejo, Microsoft, creado en 1975— que definen la nueva economía de la materia oscura, de lo intangible y de lo simbólico (Haskel y Westlake, 2018). Ello ha traído consigo un cambio de gran trascendencia sobre el papel de los estados nacionales que hasta entonces habían venido constituyendo la unidad por excelencia donde se escenifica lo político. Asimismo, potenciaron una nueva forma de capitalismo que ha sido denominada “capitalismo de vigilancia” (Zuboff, 2019) aplicada al quehacer de Google que capta la experiencia humana como materia prima gratuita y la traduce en patrones de comportamiento para explotarlos comercialmente habiendo generado uno de los mayores negocios de nuestra época.

En segundo término, aunque se trate de un elemento que se sitúa en el ámbito epistemológico, cabe referirse al conocimiento existente sobre estos asuntos. La Ciencia Política ha generado una interesante literatura fruto de trabajos con soporte empírico en los últimos años. Así, hoy se sabe, para América latina, que, si bien rige para la región el presidencialismo, este se conduce de modo muy variado por cuestiones no solo medioambientales o de la coyuntura política, sino por diseños institucionales (Basabe-Serrano, 2017; García Montero, 2009) y por estilos diferentes de los liderazgos presidenciales (Alcántara, Blondel & Thiébault, 2018). El juego de los sistemas de partidos y los cambios en sus principales variables como son la polarización, la volatilidad, la fragmentación y la institucionalización también tienen sus efectos (Alcántara, Buquet & Tagina, 2018). Por consiguiente, el poder se confronta a factores muy diversos que hacen que su nivel de constricción sea también diferente.

En otro orden de cosas, la experiencia acumulada ha hecho que Martín Vizcarra comisionara a un grupo de académicos para realizar un documento que sirviera de base para la discusión de la reforma necesaria que lleva pendiente en Perú desde la caída de Fujimori. El equipo liderado por el politólogo Fernando Tuesta produjo un texto que está sirviendo de base en la actual y frustrante discusión política del país. Igualmente,



Andrés Manuel López Obrador desde su llegada al poder en diciembre de 2018 está impulsando una reforma política de gran calado para México. En este mismo número, Andrés Cortés y David Roll abordan el hasta ahora fallido caso colombiano.

Pero el cambio más trascendental, acaeció en la arena tecnológica al verse afectados dos niveles que hasta hace muy poco tiempo no habían tenido impacto alguno: el significado de los nuevos soportes en manos de la gente y la capacidad de almacenar los datos generados y, posteriormente, interpretarlos por otros agentes.

Las tics conllevan siete características que las definen cabalmente. Son universales: a comienzos de 2019 internet llegaba a algo más de la mitad del planeta y el uso de teléfonos celulares es potestad de dos tercios de la humanidad. En segundo término, son inmediatas, es decir, permiten la conectividad instantánea, en tiempo real. Son portables facilitando que la referida conectividad sea permanente pudiéndose conectar los usuarios desde no importa qué lugar en virtud del acceso prácticamente irrestricto. Son reflexivas posibilitando la respuesta y la interconexión. Facilitan la hiperconectividad por la que se puede estar a la vez en diferentes escenarios y al ser multifuncionales se posibilita al mismo tiempo, el uso de la voz, el empleo de cámara de fotos, relojes, agenda personal, quioscos de prensa e instrumentos de pago en las cada vez más habituales operaciones de comercio electrónico. Permiten agregar técnicamente millones de preferencias. Y, por último, su propagación ha sido vertiginosa, mientras que el teléfono fijo tardó 75 años para que sus usuarios fueran 100 millones de personas este escenario se ha alzado en 25 años.

Todo ello comporta aspectos nuevos de la interacción social como son la posibilidad de actuar anónimamente, la viralidad que un mensaje puede tomar en la red llegando a millones de usuarios en un tiempo muy reducido, el sentimiento de empoderamiento que logra sentir quien está en posesión de una terminal, la conciencia de pertenencia a una comunidad virtual dando voz, a la vez, a personas explotadas y privadas de derechos para que sus opiniones fueran escuchadas. No obstante, la aparente facilidad en la comunicación, que dinamizan las técnicas de propaganda, la movilización de simpatizantes de manera virtual —consiguiendo la aquiescencia explícita de los mensajes, así como, en el mejor de los casos, hacer que concurran a la plaza—, y la expresividad absoluta individual, tienen un lado menos promisorio.

Como pone de relieve Han (2012 y 2014), las tecnologías digitales están generando una mutación del ser humano y aceleran de forma tan vertiginosa el tiempo que no dejan espacio para la pausa, la escucha, la capacidad crítica ponderada o la deliberación, además de potenciar el aislamiento espurio. Han enfatiza las consecuencias de dejar atrás la organización social disciplinaria, en la que si uno cumple con su deber podrá

vivir satisfecho, para sumergirnos en la sociedad del rendimiento, cuyo paradigma es ese individuo exhausto por una competitividad autoimpuesta y sin límite que le obliga a estar siempre alerta y en forma, y que percibe cualquier distracción o contratiempo como una amenaza para su carrera. Si fracasa, será por su culpa.

La naturaleza de las nuevas tecnologías, por otra parte, acorta la capacidad de atención, somos cada vez más rápidos, pero estamos menos capacitados para ocuparnos de cosas complejas. La riqueza de información crea pobreza de atención. Las nuevas tecnologías han revolucionado la economía de la atención de dos maneras: han penetrado en la vida de la gente consumiéndoles cada vez más tiempo y han hecho que la gente sea más activa a la hora de solicitar la atención, dado el incremento de las oportunidades de compartir más cosas con el mundo. Pero también las nuevas tecnologías dificultan la argumentación, sintetizan hasta tal extremo la información que hace muy difícil su comprensión contextual, diluyen la responsabilidad de sus usuarios, aumentan la desinformación y facilitan el incremento del impacto y de la velocidad de propagación de las noticias falsas —que siempre existieron— basadas en la emoción y en la segmentación de los ciudadanos en comunidades que bajo el efecto burbuja actúan como cajas de resonancia.

De manera complementaria, hay un segundo ámbito forjado por las tics en una dimensión diferente articulada sobre la capacidad de capturar y de almacenar los datos generados por los soportes utilizados en la comunicación o en el acceso a la información, y por otras aplicaciones en lo que se ha venido a denominar internet de las cosas. Tampoco hay que olvidar el papel de los buscadores en la intermediación y, después, en su capacidad de interpretar los datos y de volverlos operativos para posibilitar otras actuaciones por otros agentes. La nueva dimensión que vierte el mundo del *big data* y las posibilidades que ofrece la inteligencia artificial constituyen un reto para la política.

En este panorama así descrito, ¿qué se puede decir de las reformas políticas? Hay tres elementos que llaman poderosamente mi atención y que con ellos quiero cerrar esta reflexión. En primer lugar, hay que considerar que hoy la política debe tener en cuenta que el sujeto de la misma, el individuo, vive en un contexto de alienación que, si bien es diferente al que articuló una profusa carga teórica el siglo pasado, se encuentra definido por un proceso de intensa híper individualización en un marco de insólita presencia de las tics. Esta situación hace que la acción colectiva sea muy diferente porque se articula a través de unos mecanismos ajenos a la tradicional movilización social o a la clásica vida de partido. De esta manera, las potenciales reformas pareciera que deberían formularse a la carta, algo para lo que la inteligencia artificial puede ayudar enormemente, pero, inmediatamente, se registra el problema de la propia definición de estas, en el sentido de la inexistencia aparente de intermediadores suficientemente representativos.

Esto conduce al segundo punto relativo al desfase de las instituciones políticas en función de lo que acontece en la calle. La propia idea de representación, tan atada al desarrollo de la democracia, está articulada en mecanismos dieciochescos concretos y simbólicos. Aspectos como las campañas electorales, los sondeos de opinión o los referidos a la jornada electoral con el ritual de desplazarse hasta el lugar de votación son difícilmente compatibles para una sociedad que compra cualquier cosa mediante su celular o que maneja una criptomoneda gracias a una forma novedosa de construcción de confianza.

Por último, el asunto se complica por el hecho de que la propia inteligencia artificial está en manos de empresas privadas siendo los poderes públicos, por ahora, unos meros observadores de lo que acontece. Hasta hace poco se creía tener enfrente al Estado como instancia de dominación que arrebatava información a los ciudadanos en contra de su voluntad. Sin embargo, esta época quedó atrás. Hoy nos desnudamos de forma voluntaria. Las empresas tecnológicas utilizan inteligencia artificial para convertir esta información en “productos predictivos” que anticipen el comportamiento de cada individuo —no solo en lo que a hábitos de compra se refiere— y comercian con ellos en el nuevo mercado de “futuros de comportamiento” (Zuboff, 2019). Por ello, la posibilidad de emprender una reforma política que quiera alcanzar unos objetivos mínimos relativos a la realidad en que nos movemos con los instrumentos más pertinentes es algo poco menos que quimérico. Sólo tareas cosméticas y de un incrementalismo exasperante tienen visos de poder salir adelante, como siempre fue, pero con resultados, esta vez, más decepcionantes, si cabe, que nunca.

## Referencias

- Alcántara, M., Blondel, J. & Thiébault, J. L. (Eds.). (2018). *Presidents and Democracy in Latin America*. Nueva York: Routledge.
- Alcántara, M., Buquet, D. & Tagina, M. L. (Eds.). (2018). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Basabe-Serrano, S. (2017). Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 157, 3-22. <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.157.3>
- Bauman, Z. (2006). *Vida líquida*. Barcelona: Paidós.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of History and the last man*. Nueva York: Free Press.
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y parlamentos, ¿quién controla la agenda legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Han, B. C. (2012). *La sociedad del cansancio*. Barcelona: Herder.

- Han, B. C. (2014). *En el enjambre*. Barcelona: Herder.
- Haskel, J. & Westlake, S. (2018). *Capitalism without Capital. The Rise of the Intangible Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Lilla, M. (2018). *El regreso liberal. Más allá de la política de la identidad*. Barcelona: Debate
- Rokkan, S. & Lipset, S. M. (1967). Cleavage Structures. Party Systems and Voter Alignments: An Introduction. En S. M. Lipset & Stein Rokkan (Eds.), *Party Systems and Voter Alignments* (pp. 1-63). Nueva York: The Free Press.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Londres: Public Affairs.

David Roll, Edwin Cruz, Jaime Buitrago,  
Zulima Rojas & Isaac Morales. (2018).  
*¡Reforma política ya! Organización  
electoral, financiación y partidos*. Bogotá:  
Universidad Nacional de Colombia  
[pp. 210]. ISBN: 978-958-7835-64-9

José Manuel Rivas-Otero\*


Universidad Sergio Arboleda, Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.81954>

Colombia ha vivido numerosas reformas políticas a lo largo de su agitada historia constitucional. Los esfuerzos reformistas liderados por los últimos gobiernos se han orientado hacia el reajuste del sistema electoral y el reforzamiento de los partidos políticos en términos de cohesión, disciplina y financiamiento. El volumen que aquí se presenta, coordinado por el profesor David Roll, profundiza en cada uno de estos temas, identificando algunas lecciones útiles para implementar la reforma política que, según sus autores, necesita el país para mejorar su gobernabilidad democrática.

El propósito del libro, como se señala en la presentación del mismo, es contribuir al debate sobre la reforma política en Colombia con el fin de lograr la aprobación de normas que mejoren el sistema electoral y construir un país con gobernantes y representantes más legítimos y eficaces. La rigurosidad académica del texto no es incompatible con su estilo didáctico, que lo hace accesible para un público amplio, no especializado en estos asuntos, pero que está interesado en conocer las normas electorales de su país, el funcionamiento de las autoridades electorales, el importante

---

\*Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca, España. Profesor de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Correo electrónico: [jose.rivas@usa.edu.co](mailto:jose.rivas@usa.edu.co)  <https://orcid.org/0000-0002-5115-8022>

papel de los partidos políticos, o los principales debates en torno a qué elementos del sistema político deben ser reformados.

La obra se divide en cuatro grandes temas: el rol de las autoridades electorales, los mitos creados en torno a los partidos políticos, la historia de las reformas político-electorales en Colombia y los retos de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. Además, cuenta con un valioso prólogo de Javier Duque Daza, una presentación sobre su finalidad y contenido, así como unas conclusiones generales en las que se plantean numerosas preguntas sobre cómo debería emprenderse una eventual reforma política y cuál tendría que ser su contenido.

En el primer capítulo, David Roll y Jaime Buitrago reflexionan sobre la labor del Consejo Nacional Electoral (CNE), la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y otras autoridades públicas en la organización electoral. El objetivo del mismo es comprender el importante papel de estos órganos en el desarrollo democrático del país y, en particular, en el escenario de posconflicto que se prevé tras el Acuerdo Final de Paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), suscrito en 2016. En su primera parte, los autores describen las normas electorales colombianas y el funcionamiento de los organismos electorales en los regímenes democráticos, ahondando especialmente en la historia y las funciones de la RNEC. En la segunda parte se recalca el importante papel que este último organismo juega en el posconflicto, asumiendo retos como la refrendación de los acuerdos de paz en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, la participación de nuevas fuerzas políticas formadas por desmovilizados o la depuración del censo electoral. En la parte final se anexan las normas electorales en Colombia agrupadas en nueve tablas.

El capítulo siguiente, de David Roll y Zulima Rojas, trata de derribar cinco mitos actuales en torno a los partidos políticos generados por la crisis de confianza que estas instituciones están experimentando a nivel global, debido a que están cada vez más distanciadas de la ciudadanía. El primer mito afirma que hay que prescindir de los partidos porque están en decadencia en todo el mundo y que es posible la participación política fuera de ellos y de las elecciones. Sin embargo, la realidad política demuestra que los partidos son imprescindibles para lograr grandes cambios sociales porque son el principal nexo entre la ciudadanía y las instituciones políticas. El segundo mito apunta a que los partidos están condenados a desaparecer, pero el declive de las fuerzas políticas tradicionales en algunas democracias, como consecuencia de la crisis de representación, ha ido de la mano del surgimiento de nuevos partidos políticos. Más que acabar con los partidos, la crisis de representación estimula reformas electorales y cambios en los sistemas de partidos. Los otros tres mitos tienen que ver con la imposibilidad de la izquierda y de los

grupos políticos de origen insurgente de llegar al poder en Colombia mediante partidos y elecciones. La historia reciente ha demostrado que la vía electoral es una forma de lograr grandes transformaciones sociales, evitando los grandes costos en términos de vida, derechos y libertades que tiene la vía armada y revolucionaria. De hecho, entre 1999 y 2015 algunos partidos políticos de izquierda y ex-movimientos guerrilleros latinoamericanos lograron acceder al gobierno a través de elecciones en un ciclo político regional que duró más de una década, conocido como “marea rosa” o “giro a la izquierda”.

En el tercer capítulo, David Roll e Isaac Morales hacen un recorrido histórico por las reformas políticas implementadas en Colombia desde finales del siglo XIX hasta 2017, identificando algunas lecciones y enseñanzas del pasado para una futura reforma política del posconflicto. Según los autores, esta reforma tendría que ser aprobada por consenso entre partidos, cortes de justicia y sociedad civil, y no por mayoría partidaria; no debería ser un trueque de favores políticos entre el gobierno y los congresistas, sino el resultado de un compromiso de cambio; necesitaría contar con una amplia participación de la ciudadanía y del conjunto de la sociedad civil para dotarla de legitimidad; y debería tener en cuenta las recomendaciones de los expertos en materia electoral y política. El capítulo concluye con la idea de que, a pesar de que algunos de los últimos intentos de reforma política, como el de 2017, no han salido adelante, desde 1991 Colombia ha logrado grandes avances en términos políticos y electorales. El fortalecimiento de los partidos políticos, sobre todo en lo que tiene que ver con la disciplina interna y la lucha contra el caudillismo, es la gran asignatura pendiente del sistema electoral, de ahí la centralidad de la discusión en torno a la aprobación de las listas cerradas y bloqueadas.

El cuarto y último capítulo, de David Roll y Edwin Cruz, aborda los retos de las normas de financiación. En la primera parte, subraya la relevancia de la financiación de los partidos y las campañas electorales en las democracias modernas, debido al cada vez más elevado costo de estas últimas y se especifican los principales problemas del financiamiento político: el clientelismo, la “captura de rentas”, la corrupción y la falta de transparencia. Para solventar estos desafíos se propone un sistema de financiamiento basado en los principios de transparencia, contabilidad, simplificación administrativa, así como un régimen de infracciones y sanciones. En la segunda parte, se distingue tres tipos ideales de sistemas de financiamiento político: público, privado y mixto. La mayoría de los países latinoamericanos cuentan con un sistema mixto, disfrutando de las ventajas de la financiación pública —transparencia, independencia frente a los intereses económicos y políticos de los grupos poderosos, mayor equidad electoral, y limitación de las fuentes ilegales de financiación—, y de los recursos procedentes del sector privado. No obstante, la mayoría de legislaciones prohíbe la recepción de recursos públicos

no autorizados, donaciones extranjeras y recursos de los contratistas del Estado; limita las donaciones a los partidos; y establece topes de gasto para las campañas. En la tercera y última parte, relativa al sistema mixto de financiamiento político en Colombia, se hace referencia a los intentos de reforma desde 1991; se describe la regulación legal de la financiación de los partidos o movimientos políticos y de las campañas electorales —incluidos los cambios impulsados tras el Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP—; y se identifican algunos problemas del sistema de financiamiento tales como el incumplimiento y la transgresión de las normas por la existencia de vacíos legales, los largos tiempos de revisión, las donaciones no reportadas, los sobregastos en campaña, la financiación ilegal del narcotráfico y de los grupos armados ilegales, la falta de información contable, o el desigual acceso a los medios.

Para finalizar conviene señalar que este libro, por un lado, es un valioso aporte a la literatura sobre reformas políticas, sistemas electorales y partidos, ya que cuenta con argumentos sólidos que sin duda contribuirán a un mejor entendimiento del escenario político colombiano. Por otro lado, tiene la virtud de ser capaz de interpelar a la ciudadanía, a través de un lenguaje sencillo y didáctico, sobre la necesidad de implementar una pronta reforma política —¡Reforma política ya!— que haga frente a los retos de construcción de paz y asimilación de los actores políticos que provienen de la lucha armada. No le falta razón a Javier Duque Daza cuando afirma en el prólogo que es un estudio que trata los temas con un discurso tal vez demasiado optimista, pero en un país que se caracteriza por el pesimismo antropológico de sus habitantes —también de sus académicos—, esta obra constituye un soplo de aire fresco por su posibilismo y su pretensión divulgativa.



Wolfgang Schluchter. (2017 [2009]). *El desencantamiento del mundo. Seis estudios sobre Max Weber*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica [pp. 305]. ISBN: 978-607-1651-43-3

Rossana Fiorella Gómez-Levi\*


El Colegio de Veracruz, México

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.73462>

Wolfgang Schluchter, autor del libro *El desencantamiento del mundo. Seis estudios sobre Max Weber* es actualmente el editor gerente de la obra completa de Max Weber conocida como la *Max Weber Gesamtausgabe*, proyecto en el que inicialmente laboraron también Lepsius, Mommsen, Winckelmann, Baier y Hübinger. Esto nos hace percibir la importancia del contenido del libro. Los estudios que conforman el libro fueron originalmente presentados como conferencias durante los años 2007 y 2008; y la integración como libro y su publicación en alemán sucedieron un año después bajo el sello de la editorial Paul Siebeck. La traducción al español la debemos a Anita Weiss y Juanita Tejeiro Concha de la Universidad Nacional de Colombia y al Doctor Francisco Gil Villegas, profesor de El Colegio de México y El Colegio de Veracruz.

En cada uno de los seis estudios que conforman “El desencantamiento del mundo”, Schluchter nos explica conceptos fundamentales para comprender el legado sociológico de Weber. Además, el autor inicia cada estudio ubicando en su contexto histórico y biográfico la publicación del texto de Weber al que hace referencia, con lo que nos coloca en la vida y el tiempo del sociólogo alemán. Así, en palabras de Gil Villegas, el libro nos proporciona una “mejor comprensión del significado de la aparentemente fragmentada obra de Max Weber” (p. 13) cuyo hilo de Ariadna puede encontrarse en el tema de la racionalidad.

---

\*Estudiante de doctorado en Ciencia Política en El Colegio de Veracruz (México). Agradezco al Doctor Francisco Gil Villegas el haberme acercado al conocimiento de la obra de Max Weber. Correo electrónico: [rosfio@yahoo.com](mailto:rosfio@yahoo.com)  <http://orcid.org/0000-0001-9682-9670>.

Los estudios analizan y explican conceptos tan trascendentes en la obra del sociólogo alemán como la ética de responsabilidad, la ética de convicción y la ética realista; así como la ética protestante y su relación —o no— con el desarrollo del capitalismo; también el encantamiento, desencantamiento y reencantamiento del mundo; el guardagujas y el carisma. Un aporte relevante a esta edición en español es la nota introductoria que realiza el Dr. Gil Villegas en la que explica el “Programa de investigación de Schluchter en torno a la obra de Weber” cuya mayor contribución es la “demostración de la inclinación valorativa de Max Weber por la ética de responsabilidad en la esfera política” (p. 18).

El libro tiene dos aportaciones relevantes del Dr. Gil Villegas. La primera fue que él ya había traducido del alemán al español tres textos que se introdujeron a la edición de 2014 editado por el Fondo de Cultura Económica del libro *Economía y sociedad*, así mismo había revisado la publicación de esa editorial de *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* y actualmente prepara una nueva edición de *La política como vocación*. Ello da congruencia a los textos y permite que las acepciones utilizadas de cada uno de los términos sean las mismas en todas las obras. La segunda es que introduce notas al pie de página que, por una parte, refieren a la obra en español y la página, y por otra, anotaciones que permiten a los estudiosos de habla hispana del sociólogo alemán situarse en tan vasto legado.

Por otra parte, se agrega al final del libro un listado de las obras de Weber que han sido traducidas al español. Este aporte de Gonzalo Cataño de la Universidad Externado de Colombia, se encuentra organizado por año de publicación e incluye la referencia a la edición alemana que se tradujo. En este listado encontramos también una descripción del contenido de cada uno de los 43 volúmenes que conforman actualmente la *Max Weber Gesamtausgabe*.

Analizando cada uno de los seis estudios que componen el libro, tenemos que el primero, es el que le da el título al libro. Schluchter revisa las ideas de encantamiento, desencantamiento y reencantamiento del mundo y explica, que contrario a lo que comúnmente se piensa, Weber no considera al desencantamiento como “una descripción narrativa evolucionista e irreversible” (p. 24) ya que “en realidad es solamente un recurso heurístico para ordenar de modo típico ideal, aspectos de un proceso histórico mucho más complejo” (p. 24) que puede ir y venir entre encantamiento y desencantamiento. Así, escribe Schluchter,

[...] el desencantamiento no es un proceso lineal ni tampoco irreversible, sino a largo plazo, promovido particularmente por la religión de redención judeo-cristiana y por la ciencia griega y moderna, en el cual el desencantamiento y reencantamiento se estimularon recíprocamente, pero en el que también se modificó radicalmente la constelación básica de las esferas de valor y los órdenes de vida. (pp. 85-86)

En “Ideas, intereses, instituciones: conceptos clave de una sociología ordenada por Max Weber”, segundo estudio del libro, Schluchter describe el trabajo que hizo Lepsius sobre Weber. Para Lepsius, escribe Schluchter, el concepto central de Weber es el de institución y este concepto va de la mano de los conceptos de “ideas” e “intereses”. “Las instituciones [que se refieren a las directrices] median [...] entre ideas e intereses, en la medida en que crean espacios de acción legitimados adonde los intereses pueden afluir” (p. 90). Weber (1920) trata este tema en la introducción a los “Ensayos sobre la ética económica de las religiones universales” cuando habla del guardagujas:

Los intereses (materiales e ideales) y no las ideas dominan directamente la acción de los hombres. Pero muy a menudo las “imágenes del mundo” (*Weltbilder*), creadas por las “ideas” han determinado como guardagujas los rieles sobre los que la acción viene impulsada por la dinámica de los intereses. (Weber, 1989, p. 101 citado en Schluchter, 2017, p. 92)

Tomando esta idea del guardagujas, Weber se preguntó por qué el capitalismo se dio solamente en Occidente y no en países como China o India.

Su respuesta fue que las ideas, por lo general, no tienen consecuencias directas, pero sí acarrear consecuencias, y por esto, para una explicación de la formación del capitalismo moderno, además de las condiciones económicas, es necesario considerar también factores culturales, especialmente la disposición y la capacidad de las personas para llevar una vida racional. (pp. 97-98)

Después de analizar la historia, las religiones y la economía de los países occidentales y asiáticos, Weber atribuye “[...] la conformación de la cultura occidental moderna” (p. 115) al surgimiento de instituciones como el derecho romano, la iglesia cristiana, las universidades de Bolonia y Colonia, entre otras, y a la interacción entre ellas. El segundo estudio concluye con una evaluación de la historia de Alemania desde finales del siglo XIX hasta la reunificación y la integración a la Unión Europea en el que las instituciones, las ideas y los intereses siempre estuvieron presentes. “Y esto igualmente se dio —escribe Schluchter— gracias a una concatenación causal de circunstancias y no por una necesidad histórica de cualquier índole” (p. 119).

En el tercero “presenta el estudio ejemplar e ilustrativo de Weber sobre la ética protestante como modelo de explicación histórica del papel de la Reforma protestante en la transición a la modernidad y la culminación del proceso de desencantamiento del mundo [...]” (pp. 23-24) y describe un cuestionamiento que plantea John Wesley, fundador del metodismo: una persona trabajadora y ahorrativa se enriquecerá y por lo tanto será soberbia. Wesley veía una contradicción que resolvía pidiendo a los cristianos que trabajaran para enriquecerse pero que no olvidaran “cumplir, en el sentido

del mandamiento del amor al prójimo, las obligaciones sociales de la riqueza” (p. 121). Weber retomó esta idea e hizo ver que lo novedoso de su análisis era la “religión vivida” (p. 122). “Se trata de efectos de largo plazo que aún caracterizan la acción de determinados grupos humanos, ‘cuando las raíces religiosas comenzaron a secarse y a ser sustituidas por consideraciones utilitarias del más acá’” (pp. 122-123).

En *La ética protestante*, Weber no hablaba de la fe religiosa, tomaba al calvinismo y a todas las “corrientes reformistas agrupadas bajo el tipo ideal del protestantismo ascético” (p. 130) como la variable independiente y, como variable dependiente “[...] no hablaba de capitalismo, sino de espíritu del capitalismo moderno [...] en cuanto fenómeno parcial del moderno tipo de ser humano profesional” (p. 131) “[...] Weber se interesa por la cuestión de cómo la profesión mundana experimentó una valorización ética, cómo el trabajo se convirtió en profesión y, sobre todo, cómo la profesión se convirtió en vocación” (pp. 132-133). En los *Ensayos sobre sociología de la religión*, Weber resume la relación entre la ética protestante y el espíritu del capitalismo de este modo:

[...] el empresario burgués podía y debía guiarse por su interés de lucro, si poseía la conciencia de hallarse en estado de gracia y de sentirse visiblemente bendecido por Dios, a condición de que se moviese siempre dentro de los límites de la corrección formal y de que su conducta ética fuese intachable y no hiciese un uso inconveniente de sus riquezas. (Weber 1920, p. 198 citado en Schluchter, 2017, pp. 139-140)

En “El capitalismo como fenómeno histórico universal. La teoría y la historia del capitalismo moderno según Max Weber”, el cuarto estudio del libro, Schluchter explica el distanciamiento que Weber tuvo en su comprensión del capitalismo de las ideas de Sombart, Marx y Simmel. Así, para Weber el capitalismo es un “fenómeno histórico universal” (p. 153) y contrasta al capitalismo moderno “de aquellas formas del capitalismo que también surgieron en otros círculos culturales” (p. 154), y considera que “lo que diferencia el capitalismo moderno de todas estas otras formas es ante todo la organización racional del trabajo” (p. 154).

En el quinto estudio, “¿Qué significa la dirección política? Max Weber y la política como vocación” se hace referencia a la conferencia de 1919 que Weber dictó ante un público de estudiantes que deseaba “que fuera esclarecido por ‘expertos competentes’ lo que podría entenderse como trabajo intelectual por vocación, en las condiciones del capitalismo desarrollado” (p. 192). Pero Weber, narra Schluchter, “planteó ante su público los rasgos fundamentales de una teoría política” (p. 194) y “se ocupó del problema del liderazgo político (dirección política) y de qué tipo de líder político requiere una democracia de masas” (p. 194). Así, Weber planteó lo que para él era un buen político, y

más importante aún, el tipo de líder político que Alemania necesitaba en ese momento: “se requieren políticos que, de acuerdo con las circunstancias, recurran incluso a lo imposible para alcanzar lo posible, siendo conscientes de que al hacerlo podrían fracasar” (p. 195). La conclusión del estudio es que el líder:

Debería tener instinto de poder, sentido de la responsabilidad y de las proporciones (mesura), pero, igualmente debería perseguir con pasión una causa suprapersonal definida libremente, por la cual abogara mediante la palabra empeñada. Es decir, debería también ser un buen orador. Pero falta una cualidad adicional. Deberá tener carisma. (pp. 222-223)

En el sexto y último estudio titulado “Los ‘conceptos sociológicos fundamentales’. Cimentación weberiana de una sociología comprensiva”, Schluchter compara el “Ensayo sobre las categorías” (1913) y los “Conceptos sociológicos fundamentales” (1921). Ya desde la nota introductoria, Gil Villegas nos había advertido sobre la polémica relacionada con el lugar que ocupaban estos dos escritos en la obra de Weber. Schluchter lo resuelve diciendo: “[...] desde la perspectiva de la historia de la obra de Weber, los ‘Conceptos sociológicos fundamentales’ remplazan el ensayo sobre las categorías” (p. 225). Es en el Ensayo, transcrito en el libro *Economía y Sociedad*, donde Weber utilizó por primera vez la expresión “desencantamiento del mundo” al escribir:

La acción dirigida hacia representaciones mágicas, por ejemplo, con frecuencia presenta en lo subjetivo un carácter más racional en términos instrumentales que otros comportamientos “religiosos” no mágicos, puesto que conforme se extiende el *desencantamiento del mundo*, la religiosidad se ve forzada a aceptar cada vez más (en lo subjetivo) relaciones de sentido cada vez más irracionales en sentido instrumental. (Weber, 2014, pp. 438-439)

Sirve este estudio de cierre del libro y sirve también de invitación a leerlo para comprender los conceptos sociológicos fundamentales de la obra de Max Weber.