

# PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA: TRANSFORMACIONES Y PERSPECTIVAS



**Enver Duván  
Vargas Murcia\***

## RESUMEN

*Este ensayo se propone analizar los principales debates teóricos sobre la consideración liberal de la opinión pública, la participación política y la democracia. Como objetivo secundario, toma los modelos de participación innovadores, como son los presupuestos participativos. Finalmente, este texto pretende estudiar los puntos principales del proceso de paz y su abordaje de la participación.*

## ABSTRACT

*This paper aims to analyze the main theoretical debates on liberal consideration of public opinion, political participation and democracy. A secondary objective of making innovative participatory models, such as participatory budgeting. Finally, this paper aims to study the main points of the peace process and its approach to participation.*

### Palabras clave:

*Opinión,  
participación,  
democracia.*

### Keywords:

*Public opinion,  
participation,  
democracy*

## Introducción

Siempre que se hace una pregunta sobre la participación, ésta misma remite a una pregunta por lo que se considera como democrático y, relacionado a ello, la construcción cognitiva que desde el modelo liberal se ha propuesto bajo la metáfora de la opinión pública. De hecho, considero que estos tres tópicos (participación, democracia y opinión pública) conforman un sistema de sentido y mutua referenciación que debe ser explicado. Por ello, este ensayo se propone analizar los principales debates teóricos que se desdobl原因 de la consideración liberal de la opinión pública, la participación política y la democracia. Como objetivo secundario, es imprescindible abordar modelos de participación concretos que significan innovaciones en el campo de las políticas de participación, como son los presupuestos participativos. Finalmente, este texto pretende estudiar los puntos iniciales que se juega en la actualidad colombiana la apertura de los procesos de paz acerca del concepto de participación.

Las tres partes del texto implican, debido a la naturaleza polimórfica de significación y de abordaje analítico, tres maneras diferentes de aprehensión metodológica y una estrategia triple de lectura de los fenómenos. En un primer momento, se precisa acercarse teórica y conceptualmente –desde perspectivas politológicas y filosóficas– a los tres conceptos nodales que ordenan la exposición del presente ensayo. En un segundo momento, es necesario acercarse a los objetos de estudio a través de estudios y análisis que los teóricos han realizado con ocasión de ejercicios concretos, así como críticas de los presupuestos participativos y experiencias democráticas (como formas concretas de análisis tanto de modelos participativos y democráticos de nueva -o reciente- data), teniendo siempre presente la preocupación de vincular la discusión teórica con el contexto político colombiano contemporáneo. Finalmente, se propone una línea prospectiva, que peca de poco rigurosa –por las exigencias propias del análisis prospectivo– pero que permiten vincular la discusión teórica con cambios recientemente acontecidos. El valor de esta línea argumental propuesta radica, más que en el ejercicio de futuro y prospección, en el estímulo que de él puedan derivarse debates y discusiones vitales para la realidad política colombiana.

Por otra parte, para este trabajo se aborda la concepción liberal de la opinión pública, como un componente esencial de los conceptos de democracia y de participación. Se abordará dicho concepto en sus postulados principales y desde una perspectiva

crítica que le sitúa en un plano argumental específico: el liberalismo. La crítica de la opinión pública supone la descripción de líneas de resquebrajamiento de la imagen de las democracias representativas. Es por ello que se hace necesario analizar las posibilidades que se abren en la realidad colombiana para formular nuevos conceptos límite para la concepción liberal de la política.

Estos conceptos límite deberán significar un aporte inicial para la consideración de una acción política más directa, como mecanismos de participación que privilegien lo cotidiano en vez de la simple cesión de la política a los portavoces de la opinión pública: una micro-política constante, en contraposición a la macro-política mediada por los portavoces. En este contexto se estudiará los presupuestos participativos como un elemento central en la discusión acerca de la participación política y la democracia. Así también, desde una lectura crítica que se cimenta en las apreciaciones de teóricos como Oszlak, propongo situar en un justo lugar el papel de la burocracia como un actor, escenario y lugar relevante en el proceso político, democrático y participativo del cual no se puede prescindir. Finalmente, se analiza de manera somera las posibilidades que se abren frente al proceso de paz que hoy convoca a la sociedad colombiana en el punto clave de la participación política.

## La opinión pública: límite a la participación y la democracia

La democracia, en su acepción liberal, ha idealizado una forma muy particular de concurrencia a lo público: la opinión pública. Por opinión pública se debe comprender una institución política que adquiere sus linderos definidos por los sistemas de partidos burgueses propios de la Revolución Francesa, y en general, de todas las instituciones derivadas de las grandes revoluciones burguesas en Europa y la América republicana. También es destacable el papel jugado por los intelectuales y periodistas en la construcción de la opinión pública contemporánea, pues han sido actores privilegiados, tanto en las luchas anti-monárquicas y republicanas, como en la consolidación de las democracias capitalistas decimonónicas y contemporáneas. Así, para Landowsky (1993) la opinión pública –desde una perspectiva liberal, hay que aclarar– considera una estructura que ordena lo público y la opinión en tres partes que se relacionan, como una estructura metafórica del teatro que se traslapada a lo público/político: a) de un lado, los actores y la escena propia, que concita todas las miradas, el orden de lo público y de la opinión en sí misma; b) su opuesto, el auditorio, el público pasivo que se dedica a observar la escena; c) y, finalmente, el mediador, portavoz, quien traduce para el auditorio

\* Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública- ESAP. Catedrático de la asignatura de Fundamentos de Problematización sobre lo Público en la ESAP. Investigador vinculado al grupo “Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas –REDES OGP” desde el año 2010. Correo electrónico: enverduvan@gmail.com

lo que en la escena ocurre, quien define lo que es observable y resta incertidumbre a la interpretación.

Ésta es, a grandes rasgos la estructura mental que intenta organizar Landowsky. Me interesa, en gran medida, recoger la idea subyacente acerca de los portavoces de la opinión pública. Ese tercer grupo enumerado en el párrafo anterior, encarnado en los políticos profesionales y los periodistas, en un segundo nivel los sociólogos, estadísticos y otros científicos que estudian la opinión. En esta perspectiva de la opinión pública mediada por portavoces se privilegia la existencia de una sensibilidad particular que detentan dichos profesionales. La opinión pública se cristaliza en su labor, son ellos intérpretes privilegiados quienes leen los designios de ese poder etéreo que es la opinión. Ésta concepción define a grandes rasgos el ideal de democracia y participación que se derivan de las sociedades liberales y burguesas. De hecho, toda concepción política institucional parece pasar por estos mismos limitantes. Si se quiere, fuera del argumento de Landowsky, hay que reconocer que esta estructura de pensamiento de la opinión pública es una estructura subyacente a todo tipo de acción política en el liberalismo. La democracia representativa está por entero circunscrita a los límites de un sistema de representatividad que media entre los designios de un público pasivo que necesita traducción acerca de una esfera pública siempre activa, que a su vez precisa traducir los derroteros del pueblo pasivo ya enumerado. Pero, también, la idea de la participación política transita necesariamente sobre la idea de esta mediación. Definir, entonces, una crítica de lo público en la concepción liberal burguesa significa una crítica de las formas de participación y democracia como se las entiende en esta misma forma de pensamiento.

## La opinión pública: el idealismo habermasiano

Desde la concepción habermasiana de la opinión pública, se presume que la acción comunicativa es una acción siempre provista de sentido, en el marco de la racionalidad (Habermas, 1992). En todo caso, la opinión pública burguesa, desde esta óptica, ha pasado por una idealización cada vez mayor de sus contenidos. Siendo vista como altamente progresiva, la opinión pública ha puesto en un lugar privilegiado todas las estructuras de opinión derivadas de la opinión pública burguesa. Por ejemplo, para Forester, la acción comunicativa inspirada en Habermas debe tener al menos los siguientes criterios: 1) ser comprensible, 2) sincera, 3) apropiada, y 4) precisa (Citado por Bryson & Crosby, 1998). Sin embargo, ¿Qué significan todos estos supuestos?, ¿quién describe lo que es realmente sencillo, conciso, comprensible y

apropiado?, ¿no hay acaso formas diversas de representarse estos mismo problemas? El discurso como multiplicidad y no como monopolio cultural implica el resquebrajamiento de estos estereotipos burgueses.

Una postura digna de ser mencionada es la de Nancy Fraser, quien ataca justamente los puntos más críticos de la filosofía habermasiana. Como ideal de la acción política en el habla, la opinión pública presume de suspender las diferencias sociales en el acto comunicativo mismo. Con la pretensión de racionalizar, suspende así mismo todo tipo de acción emocional sobre el plano público. Por el contrario, desde la mirada de las teorías críticas, estos mismos supuestos de la opinión pública significan un respaldo a un orden de dominación que privilegia unas formas discursivas y subordina otras. Es una opinión pública *machista, blanca y burguesa*. (Fraser, 1997).

La pretensión de racionalidad elimina cualquier tipo de pensamiento sentimental y afectivo, todo tipo de discurso desde lo femenino queda eliminado. Por su parte, la suspensión aparente de las diferencias sociales reproduce un orden de dominación sustentado en diferencias económicas. Las tesis marxistas han revelado la necesidad de llevar esas diferencias a las discusiones políticas de todo tenor, pues la presunción de suspender estas diferencias sociales legitima el orden de dominación y subordinación. Por el contrario, traerlas a la discusión implica una acción reivindicativa y de lucha contra esas diferencias. Lo propio se puede decir sobre las discriminaciones étnicas que configuran límites exhaustivos a todo orden democrático profundo, ahondan la discriminación en el plano discursivo y político. Pero hay un segundo nivel de la crítica que es interesante rescatar: el protocolo. Hay un orden del protocolo que concreta todas las limitantes ya mencionadas, este orden del protocolo es una manera concreta de hablar, que suspende todo tipo de diferencias sobre un ideal universal y suspende todo tipo de afectividad con la presunción de racionalidad plena de toda acción comunicativa. Dicho protocolo elimina otras formas de hablar, como subordinadas (Elías, 1994). El hablar popular y el hablar cotidiano quedan de facto eliminados en la acción comunicativa de la opinión burguesa. El orden del protocolo lo elimina, lo subordina y lo expulsa de la discursividad política (Bourdieu, 1999).

Hasta aquí, al intentar describir en gran medida los procesos, procedimientos y los grandes referentes tanto simbólicos como concretos de las democracias representativas, de la participación política y de la opinión pública se llega la descripción de enormes limitantes para la profundización de la democracia y la participación. De hecho, la democracia y la participación estrellan contra límites de proceso que eliminan todo tipo de diferencia y revelan una

democracia altamente limitada. El propósito de este texto no es el de ser una apología a la democracia, por el contrario, intenta dar cuenta de los límites que ésta supone para la práctica política. Enfrentada la concepción burguesa de la opinión, la democracia y la participación, se hace un llamado desde múltiples tendencias por acrecentar las rupturas, derruir los límites y concebir una forma de acción política más profunda, llámesela como se la llame: participación, democracia, etc.

## Restricciones a la democracia

La democracia, desde su acepción liberal o desde otros muchos campos de formulación filosófica, ha recibido innumerables críticas que suponen proyectos de reformas significativas en la profundización de la misma democracia, mediante la implementación de mecanismos participativos que modifiquen, en lo sustancial, la concepción de la democracia, representativa o deliberativa, hacia una democracia directa y participativa. El primer punto que quiero traer a colación, en lo que respecta a una crítica de la democracia, es el sustento teórico de lo que es democrático o no.

Para Castoriadis (1998), existen dos concepciones de la democracia: una, como un procedimiento hueco y vacío y, otra, como un régimen de pensamiento y acción mucho más profundo. Desde su perspectiva, el pensamiento ateniense que concibió la democracia la formuló dentro de un marco y un sistema de régimen que implicaba una sociabilidad profunda que tenía como sustento un principio de libertad ineludible. La democracia, en este sentido, es producto del mismo interés por preservar la libertad. La democracia como procedimiento, la democracia representativa y sus mecanismos, por más afinados y sólidos que sean, no puede atender a un criterio de globalidad de la política ni atiende a un principio elemental de la política formulado por Castoriadis: la libertad de participar en el conjunto de las decisiones que garanticen la libertad. El punto sustancial que diferencia ambas concepciones es la garantía de efectividad que se da, tanto a la realización plena de la libertad, como a la posibilidad de acceder y participar de las decisiones. La política y la democracia, entonces, son realizables sólo si se las entiende en el marco de unos principios esenciales que la configuran: libertad y efectividad en la decisión. Por tanto, los mecanismos como tal sólo son efectivos en la medida que se garantice la preservación de estos principios esenciales. De lo contrario, los mecanismos como la participación, las leyes y normatividad que aseguran estos procedimientos -sistemas de partidos, sistema electoral-, sólo serían herramientas huecas que se sacralizarían, evitando así la realización de una democracia más profunda.

Pero el problema del procedimiento –el desequilibrio entre el procedimiento y la consideración de éste dentro de un marco democrático- no es el único problema central cuando se hace referencia a la democracia. Otros conceptos han sido abordados de manera útil en las críticas que se deben realizar contra los límites que alcanza la democracia misma. Para el caso colombiano (Cuchumbé, 2010), con ocasión de los gobiernos de Uribe, la polémica se desató por la crisis del modelo democrático centrado en el Estado de Derecho y una supuesta nueva democracia impulsada por el propio gobierno que tenía como centro de la discusión el autodenominado “Estado de opinión”. Con el propósito de establecer ciertos límites al Estado de Derecho, el gobierno impulsaba su popularidad y la anuencia de la opinión pública (limitándola a los poderes mediáticos), con el fin de superar lo que se había constituido como serias restricciones a sus apuestas políticas. Frente a la diferencia entre la democracia deliberativa y el proyecto del estado de opinión, Nelson Cuchumbé afirma:

Ahora bien, esta concepción política es diferente al punto de vista que reivindica, en Colombia, la idea de un ‘estado de opinión’. Pues la concepción democrática deliberativa, sugerida por Habermas, no admite la idea de una opinión pública y voluntad política configurada de acuerdo con un discurso defensor del otro (...), sino que, antes bien, privilegia una opinión pública y voluntad política construida a partir del reconocimiento de la intensa lucha política entre actores sociales con discursos y fines diferentes. (...) En la concepción democrática deliberativa la regulación de la relación de tensión entre actores sociales, la autocomprensión normativa y comunicativa en la construcción del Estado y la actitud realizativa de los discursos y fines de los participantes en los procesos políticos, logran efectuarse sólo si existe una formación de opinión pública y voluntad política afín con la participación ciudadana regulada en términos del derecho. (Cuchumbé, 2010, págs. 91-92)

Este aporte nos remite a complejizar la discusión de la siguiente manera: 1) reconocer la existencia de un plano político que limita la democracia, como es el proyecto de definir la opinión dentro de los marcos de la demagogia que se intenta imponer como fuerza mayoritaria, evitando cualquier tipo de respeto a la minoría (estado de opinión); 2) reconocer la existencia de procedimientos argumentativos y discursivos que, en el plano de los límites del Estado de Derecho, permitan garantizar el acceso de diversos grupos políticos en disputa.

Sin embargo, la acción deliberativa está en la obligación de desmarcarse de los tradicionales canales de discusión e incorporar nuevos actores sociales, políticos y técnicos en la discusión y deliberación democrática, así como el reconocimiento de las enormes desigualdades que enmarcan sistemas de exclusión de las arenas públicas.

## Instituciones colombianas para la participación: una breve descripción

Desde la Constitución Política de Colombia del año 1991 se describió, en el artículo segundo, la participación como un elemento esencial de la República, digno de ser apoyado por la institucionalidad y como un referente democrático de amplia base para la posteridad política del país, constituyéndose en un fin mismo del Estado colombiano.

Sin embargo, ¿cómo se define esta participación en Colombia? La existencia de múltiples mecanismos ha sido documentada incesantemente en el país. Pero, ¿ello implica necesariamente la superación de la democracia liberal como se ha descrito anteriormente? Por el contrario, cuando se analiza los mecanismos de acción política y de participación se logra constatar que todo mecanismo de participación y democracia directa es secundario, frente al peso que se le da al sistema tradicional de partidos políticos que concentra el monopolio indiscutible de la participación política y democrática.

A pesar de la existencia de mecanismos políticos de participación, como las iniciativas populares, referendos, plebiscitos, revocatorias de mandato y consultas populares<sup>1</sup>, la utilización de estos mecanismos ha sido históricamente secundaria en Colombia. De hecho, la principal acción política en Colombia gravita necesariamente al sistema de partidos descrito en la Ley 130 de 1994<sup>2</sup> y la denominada Ley de Bancadas<sup>3</sup>. La democracia pasa casi totalmente por los sistemas de partidos tradicionales.

No se pretende aquí desacreditar la participación mediante mecanismos novedosos como las iniciativas populares, las tutelas y otros mecanismos que han sido usados con asiduidad por los colombianos. Hay que reconocer el papel preponderante que han adquirido estos mecanismos principalmente en el plano administrativo, modificando y solicitando de las administraciones cambios significativos, garantías

1 *Ley 134 de 1994*

2 *Ley 130 de 1994*

3 *Ley 974 de 2005*

de derechos, entre otros. Pero ello no significa que el impacto integral de los medios de participación sea extensivo también a las grandes arenas y foros públicos. Por el contrario, cuando se habla de la incidencia de los mecanismos de participación en las grandes discusiones políticas se puede caracterizar dicho impacto como nulo.

Si se precisa, se deben caracterizar dichos mecanismos como secundarios, frente al proceso político centralizado por la democracia representativa. El artículo 10 de la Ley 134 de 1994 ya mencionada, caracteriza el papel central que juegan los portavoces, promotores y voceros en las iniciativas legislativas populares. De hecho, es el sistema electoral quien impone los límites iniciales para la participación política. El censo electoral es el filtro principal, el requisito indispensable para la puesta en marcha de los mecanismos de acción y participación democráticos.

El sistema electoral, pues, significa un referente relevante para la consolidación del sistema de partidos en Colombia y un parámetro necesario para todo tipo de participación democrática. Sin embargo, la centralización de todos los mecanismos democráticos –y de la concepción democrática global en la política colombiana- en torno a los sistemas de partidos y a los sistemas electorales constituyen una seria restricción para la profundización de todas las formas de democracia que deben recaer, necesariamente en el involucramiento social en las tomas de decisiones.

## El caso colombiano, los límites de la democracia colombiana

Con Oszlak (1980), podemos reconocer la existencia de una relación fundamental para la consideración de los marcos políticos de acción, la relación régimen político y burocracia. En el entendido de que la burocracia es un cuerpo técnico administrativo que desempeña funciones inherentes al interior del Estado, con el fin de rodear la acción pública, en especial las políticas públicas, la burocracia se desempeña en el marco de un campo político. La burocracia, sugiere Oszlak, no es sólo un actor neutro políticamente hablando, de hecho configura una acción política a través del uso cotidiano de sus funciones. Los regímenes políticos, de otro lado, determinan los linderos en los cuales esta misma burocracia puede actuar, define políticas públicas a partir de marcos de referencia impuestos por el mismo diseño que se establece en el régimen. Esta relación es útil para describir el lugar de la democracia colombiana.

Aunque tenemos que prescindir de los principales conceptos (o clasificación) que sobre regímenes políticos establece el autor en el caso latinoamericano:

regímenes democrático-liberales, burocrático autoritarios y patrimoniales, tomamos el grueso del análisis que plantea con respecto al papel del régimen y su relación con la burocracia como márgenes clave a tener en consideración. Con este entendido, considero que la democracia colombiana, como régimen político, está atravesada por limitantes estructurales que son producto de órdenes históricos que se han enquistado en la estructura político estatal (cargos y funciones representativas de la democracia) y técnico estatal (cuerpos técnico administrativos: burocracias).

El primer suceso digno de mención es el papel jugado por el modelo consociacionalista (Hartlyn, 1993) establecido en el Frente Nacional. Por consociacionalismo puede entenderse un modelo político que, frente a una situación de inestabilidad política y social, en el que se da un pacto entre las élites políticas tradicionales con el fin de resguardar la estabilidad, mediante un proceso de transición conjunta y consensuada por el poder y los principales cargos de la política y de la burocracia. Este pacto se diferencia de otro tipo de medidas políticas a las cuales las misma élites recurren en contextos similares, como la dictadura comisarial (Schmitt, 1968) o el estado bonapartista (Guerrero Orozco, La administración pública presidencial, 1980), fundamentalmente por la consolidación de un sistema de transición entre partidos, mientras los dos modelos citados, las dictaduras y el estado bonapartista, se caracterizan por ser periodos en los cuales los sistemas de partidos sufren un repliegue significativo.

La alianza consociacionalista ha significado un modelo de alternancia del poder en el cual los partidos políticos tradicionales aseguraron un proceso de pacificación de las fuerzas populares, encabezadas por el gaintanismo y secundadas por fuerzas revolucionarias como fueron las guerrillas y los partidos reformistas y revolucionarios de los años 60 y 70. Si bien el sistema consociacionalita estuvo constituido como un proceso con un período a término definido (1958-1974), a través del pacto de Benidorm del 24 de julio de 1956, se puede considerar que las consecuencias que este proceso dejó en el Estado colombiano y en la política nacional son de una profundidad inusitada. Uno de los efectos más sobresalientes que produjo el modelo consociacionalista para el país fue la captura de sendas estructuras administrativas y burocráticas que se convirtieron en cuerpos y botines políticos, desatendiendo al viejo y clásico análisis webiano acerca de la tecnicidad y profesionalización de las burocracias como una característica central de los Estados modernos racionales. Un segundo efecto que produjo el Frente Nacional, de notable impacto para la vida y cultura política del país, es un profundo proceso de deslegitimación de la política colombiana, habida cuenta de que los procesos

electorales con los cuales se intentó dar una impresión democrática al proceso fueron recibidos para la posteridad como procesos de suplantación de las democracias. Éste hecho significó un ahondamiento en el descontento social respecto del modelo bipartidista, que dio como resultado la generación de capas políticamente indiferentes frente al establecimiento de un status quo cada vez más solidificado, así como la vinculación de amplios sectores a la insurgencia o el nacimiento de nuevos grupos guerrilleros (M-19) que consideraban la participación política civil menos que infructuosa y entendieron la lucha armada como el único camino para las iniciativas de cambio que el Estado requería. Como tercer efecto hay que señalar, indudablemente, la consolidación de lo que históricamente había sido considerado como un limitante para la democracia colombiana: el régimen de las oligarquías. Jorge Eliécer Gaitán había radicalizado este discurso considerando una escisión fundamental en el régimen político entre el país político, referente central de las oligarquías conservadoras y liberales quienes históricamente habían gobernado en contra de las bases sociales y consolidando un sistema que les beneficiaría. Del otro lado, el país nacional, las bases políticas y sociales que, perteneciendo a uno u otro partido, habían visto cómo las oligarquías daban la espalda a sus necesidades e intereses. Pues bien, el régimen consociacionalista a la postre aseguraba la consolidación y perpetuación de este modelo oligárquico en Colombia.

Pero, evidentemente, la política nacional hoy día cuenta con más de dos partidos políticos (los tradicionales liberal y conservador), así como la participación de fuerzas alternativas y de izquierda. Pero, ¿ello significa que el régimen consociacionalista ha llegado a una fase de agotamiento o de finalización? En mi entender, la respuesta a este interrogante es claramente negativa. La existencia de múltiples partidos da cuenta, no de la finalización de los clásicos partidos, sino que más bien implica la expresión de la histórica potencia que han conservado las disidencias del Partido Liberal, mientras que el Partido Conservador, siendo mayoritario en el Congreso y en cargos de elección popular, ha conservado intacta su capacidad de influencia. Este sistema (bipartidista) se ha segmentado con ocasión de dinámicas personalistas y corporatistas, mientras que conservan los criterios ideológicos y los patrones de poder como el clientelismo y el delfinazgo que garantiza la eternización de estas prácticas políticas oligárquicas.

En cambio, la existencia de partidos de izquierda o alternativos sólo es la apertura, una ranura que se ha abierto, en particular con réditos significativos en las ciudades más importantes: Bogotá el caso más particular. Este hecho significa una anomalía en el mapa nacional que en materia de alcaldías y gobernaciones, así como de cargos en las corporaciones

públicas de niveles municipales y departamentales sigue teniendo una amplia tasa de monopolización de los partidos Liberal, Conservador, Cambio Radical, Partido de la U. Pero el avance de los partidos de izquierda y progresistas o de iniciativas populares que intentan exceder el viejo sistema bipartidista (hoy segmentado) está lejos de ser un cambio trascendental que implique un cuestionamiento radical del viejo orden oligárquico.

## El papel de las burocracias en el juego político: casos significativos de democracia participativa y directa (límites y potencialidades)

Continuando con lo formulado por Oszlak acerca del papel central de las burocracias en la política como actores políticos relevantes, hay que señalar: a) que las burocracias pueden ser elementos activos en el cumplimiento de los objetivos que se proponen a través de la democracia; b) que dichos cuerpos técnicos serán agentes y actores activos, de proponérselo, en la consolidación de medidas exitosas para la configuración de las democracias más abiertas y participativas.

La gran mayoría de los estudios acerca de actores y movimientos políticos que propenden por un ahondamiento de las raíces democráticas se han centrado en formas de acción y asociación colectiva como los partidos, sindicatos, grupos de presión y movimientos sociales, pero estos mismo estudios han subestimado el enorme papel que puede jugar un cuerpo técnico-administrativo formado y capaz, con el compromiso de consolidar métodos de democracia profunda.

Si se atiende a un problema central que se ha configurado con ocasión de las transformaciones que han sufrido los Estados contemporáneos, se observa que se ha dado un reposicionamiento de los poderes públicos. En este, el ejecutivo, debido a su mayor influencia en la ejecución de políticas públicas y al retroceso del

poder legislativo como representante y cohesionador de lo nacional (Guerrero Orozco, 1980b) -ese papel ha sido usurpado en Latinoamérica por el ascenso del presidencialismo-, ha convertido a la administración pública -acápite del ejecutivo- en protagonista fundamental, dejando el papel para la deliberación pública en unos límites sumamente restrictivos, hecho que se consolida por el afán de la pacificación de grupos sociales en ascenso o de la configuración propia de lo que desde el marxismo se denominó como lucha de clases (Guerrero Orozco, 1980a).

Este debate no es sólo teórico, ni ha sido efecto de un proceso histórico ya finalizado. Por el contrario, investigaciones contemporáneas sobre el papel de los ejecutivos y el retroceso del poder legislativo evidencian el afianzamiento de este mismo proceso. Tal ha sido el estudio de Rose-Ackerman (2009), quien se ha centrado en el peso adquirido por el Derecho Administrativo y las limitaciones que hoy adquiere la producción legislativa. De hecho, a través del concepto de “legislación secundaria” se intenta explicar que las disposiciones derivadas de la administración pública como productos de derecho administrativo tienen un impacto mayor en la creación y modificación de situaciones jurídicas inauguradas por procesos de ley. La ley, generalmente abstracta y limitada por el conocimiento abstracto y poco preciso sobre realidades altamente tecnificadas, tiene que ceder terreno frente a cuerpos normativos de lo administrativo que sustentan su acción en conocimientos precisos y altamente tecnificados. El papel de la burocracia, en contraste con el papel de los órganos legislativos, leído desde el debate sobre el derecho administrativo versus la producción legislativa, significa un reposicionamiento en el cual los órdenes ejecutivo y burocrático adquieren mayor relevancia y protagonismo en el plano de lo político y de la acción, por encima de los congresos, parlamentos y poderes legislativos.

A mi juicio, el papel de los técnicos y los burócratas se evidencia si se toman en consideración ejemplos sólidos de participación democrática sobre políticas públicas y decisiones políticas, en los cuales las comunidades, movimientos y las bases políticas se han implicado de manera más relevante, mediante los presupuestos participativos.

Una vez superado el entusiasmo inicial que suscitó la entrada en escena de los presupuestos participativos en Brasil y de allí a otras partes del globo (en especial Latinoamérica) los estudios se han centrado de manera más objetiva en definir los puntos sensibles de éxito y fracaso de los presupuestos participativos. El desafío inicial al que se confrontan estos procedimientos fue el de superar los problemas de demagogia y las restricciones que frente al compromiso popular y comunitario se presentaban

siempre en materia de recursos y de disposiciones jurídicas y técnicas. La imposibilidad de lograr de manera efectiva un consenso sobre un universo siempre creciente de demandas e intereses sociales con recursos limitados tenía que superarse mediante procesos de aprendizaje y pedagogía político/social, en el que las comunidades admitieran la existencia de estos límites objetivos que se imponían. En Porto Alegre, el factor decisivo de éxito fue el involucramiento de cuadros profesionales comprometidos con el proyecto participativo, y de unos cuadros técnico-administrativos que se comprometieron con este proceso. En lugar de convertirse en actores limitantes del acceso a la democracia (como históricamente han sido etiquetadas las burocracias), se convirtieron en elementos potenciadores de acción colectiva y de formación social para la participación efectiva.

En la actualidad, las investigaciones y estudios acerca de los presupuestos participativos buscan resolver los limitantes para esta institución participativa y cómo ésta se transforma efectivamente en un complemento de la democracia representativa y sus instituciones para América Latina, para que, mediante esto, se pueda potenciar una democracia barrial. La pregunta que surge es cómo superar las dificultades para alcanzarlo (Montecinos, 2009).

La democracia participativa tiene otra serie de restricciones que son relevantes mencionarlasm en correspondencia con el papel de los presupuestos participativos. En primera medida, la descentralización participativa es una gran reforma constituyente que precisa de su propia base social, en la que los representantes y sus representados se constituyen mutuamente; no pueden tener existencia por separado. El municipalismo es un elemento central para la consolidación democrática y participativa. Es en el lugar y el territorio donde la acción política se concreta. En Colombia, la necesidad de exacerbar el proceso descentralizador implica una mayor imbricación de las relaciones políticas de los movimientos y las bases sociales respecto de la toma de decisiones de políticas públicas. Finalmente, un último desafío para la participación es la hiper-reglamentación de los presupuestos participativos y las inscripciones para los Consejos de Coordinación Local y cuánta institucionalidad se necesita para promover actores sin asfixiarlos (Arroyo, 2006).

## Perspectivas de cambio, órdenes democráticos alternativos

Es necesario reconsiderar el modelo de participación política y de la democracia representativa. Claramente, la democracia representativa implica un limitante exagerado para la movilización política

y la acción pública de colectividades, grupos y actores políticos subordinados.

El paso por esta lógica implica una ruptura significativa con lo que significa la democracia que se practica. La existencia de formas institucionalizadas de participación más profundas que el sistema electoral y de partidos necesita una radicalización de estos mecanismos participativos. En definitiva, la radicalización de la práctica participativa de lo político transita por la independización de éstos mecanismos de los marcos de partidos que centralizan hoy día la discusión macro/política.

Hoy día, el discurso más altisonante sobre la necesidad de una reforma política es el que está blandiendo las FARC-EP en la mesa de diálogo en La Habana, Cuba. Sin embargo, hay que reconocer que estas mismas demandas son eco de históricas luchas que en Colombia han provenido de sectores civiles y democráticos que han demandado una mayor democracia, con mecanismos de participación más incidentes y profundos.

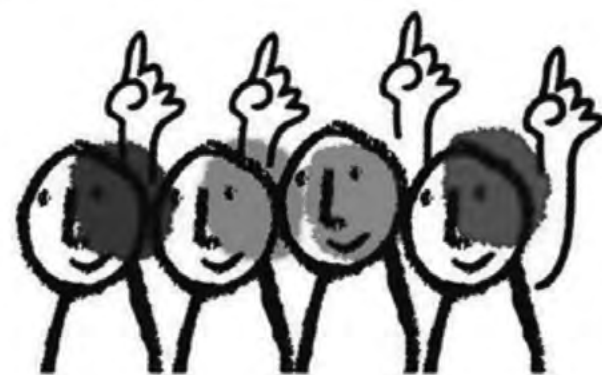
Así las cosas, la apuesta de las FARC se centra en diez puntos:

1. Reestructuración democrática del Estado y reforma política.
2. Garantías plenas para el ejercicio de la oposición y del derecho a ser gobierno.
3. Garantías plenas a las organizaciones guerrilleras en rebelión y a sus combatientes para el ejercicio de la política en el evento de un Acuerdo final.
4. Democratización de la información y la comunicación y de los medios masivos de comunicación.
5. Estímulo a la participación de las regiones, los entes territoriales y los territorios.
6. Participación social y popular en el proceso de la política pública y de la planeación y, en especial, de la política económica.
7. Garantías de participación política y social de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, así como de otros sectores sociales excluidos.
8. Estímulo a la participación social y popular en los procesos de integración de Nuestra América.
9. Cultura política para la participación, la paz y la reconciliación nacional y derecho a la protesta y la movilización social y popular.
10. Convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.<sup>4</sup>

Con excepción de la Asamblea Nacional Constituyente, que debido a las condiciones actuales

<sup>4</sup> Diez propuestas mínimas para la Participación política. Delegación de Paz de las FARC-EP. 21-06-2013.

TOMADO DE: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=170009>



<https://www.mindomo.com/es/mindmap/la-participacion-ciudadana-en-la-esfera-de-lo-publico-31d9468cf07f4a23ae85c5cee7bd74a>

de la política nacional y de la correlación de fuerzas negativa para los movimientos progresistas y democráticos en el país, considero que los puntos anteriores son puntos demandados históricamente por movimientos sociales y actores políticos que procuran una democracia más participativa. Algunos puntos han sido considerados en el desarrollo de este trabajo, como son la necesidad de un cambio de régimen político que impacte directamente la cultura política nacional, así como la necesidad de integrar las regiones, entes territoriales, poblaciones y resguardos indígenas, consejos comunitarios afrocolombianos y la profundización de la descentralización para el arraigamiento de una democracia más participativa. Es también considerable la búsqueda de garantías para el ejercicio de la oposición política, de la defensa de los derechos humanos, el sindicalismo y toda esa actividad política que en el país ha sido objeto de persecución y violencia por parte de fuerzas oscuras de la extrema derecha institucional y para institucional. Sin embargo, el tema de la participación en Colombia no se agota con estas críticas, al contrario, son reformas en el sistema de partidos tradicional, pero que no impactan puntos clave que se han enunciado en este trabajo y que considero relevantes para una política distinta. De hecho, hay una perspectiva aún más profunda para la radicalización de la democracia, que deriva de los avances jurisprudenciales de la Corte Constitucional<sup>5</sup>, como son las consultas previas.

Este tipo de acciones amenaza con hacerse más cotidianas y tocan puntos esenciales como la política económica del país. Sin embargo, merece ser profundizadas aún más. Igual se debe decir de las acciones políticas descritas en la ley de participación ciudadana. La revocatoria del mandato, el referendo, las consultas ciudadanas, las iniciativas populares legislativas y normativas, constituyen una herramienta que ha sido secundaria y que precisa ser protagónica para romper con la metáfora de la opinión pública que es consustancial a la democracia representativa. Con estas prácticas se debe buscar que sean más cotidianas, que rompan los procesos de negociación política tradicionales y que ahonden las críticas a una esfera pública considerada como dominante, privilegiando diversas formas discursivas subordinadas.



## Referencias

Arroyo, J. (2006). La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: ¿exceso o insuficiencia de participación? *Revista reforma y democracia*.

Bourdieu, P. (1999). La producción y la reproducción de la lengua legítima, La formación de precios y la previsión de beneficios. En P. Bourdieu, *¿Qué significa hablar?* (Vols. 17-62). Madrid: Akal.

Bryson, J., & Crosby, B. (1998). La planeación de políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales. En B. Bozeman, *La gestión pública su situación actual* (págs. 429-454). México: Fondo de Cultura Económica.

Castoriadis, C. (1998). La democracia como procedimiento y como régimen. *Revista de hechos e ideas*, 65-84.

Cuchumbé, N. (2010). Democracia deliberativa: opinión pública y voluntad política. *Revista Estudios de filosofía*, 87-101.

Elías, N. (1994). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Fraser, N. (1997). Pensando de nuevo la esfera pública: Una contribución a la crítica de las democracias existentes. En N. Fraser, *Iusticia Interrupta* (págs. 95-133). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Guerrero Orozco, O. (1980a). Fases del desarrollo de la administración pública. *Revista de Administración Pública*, 17-25.

Guerrero Orozco, O. (1980b). La administración pública presidencial. *Revista de Investigaciones Jurídicas*, 637-653.

Habermas, J. (1992). Racionalidad una determinación preliminar del concepto. En J. habermas, *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. (págs. 24-96). Madrid: Taurus.

Hartlyn, J. (1993). *La política del régimen de coalición: La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes - Tercer Mundo Editores.

Landowsky, E. (1993). La Opinión Pública y sus portavoces. En E. Landowsky, *La sociedad figurada. Ensayos sobre semiótica* (págs. 21-56). México: Fondo de Cultura Económica.

Montecinos, E. (2009). El presupuesto participativo en América latina, complemento o subordinación a la democracia participativa. *Revista reforma y democracia*.

Oszlak, O. (1980). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Documentos de estudios del CEDES.

Rose-Ackerman, S. (2009). El Derecho Administrativo y la legitimidad democrática. *Revista reforma y democracia*.

Schmitt, C. (1968). *La Dictadura*. Madrid: Revista de Occidente.

5 Sentencia SU-039 de 1997.