

UNIVERSIDAD
EAFIT[®]

**Cuadernos de trabajo en
Gobierno y Ciencias Políticas**



N. 5

septiembre, 2016

**Participación política
y lucha contra la corrupción.
A propósito de los acuerdos de La Habana**

Presentación

Pocas veces tiene el mundo académico la oportunidad de ser testigo de un proceso de paz y acompañar al devenir del mismo. Se puede argumentar, pretendiendo refutar esa afirmación, que la guerra es un estado habitual de la humanidad o que, como recoge más adelante Mauricio Uribe López, entre 1998 y 2012 acaecieron 26 procesos de paz en el mundo. Siendo ciertas ambas aseveraciones, la enorme complejidad de la sociedad internacional actual así como el incremento del número de los sistemas políticos bajo la forma, fundamentalmente, de Estados, acaecido en el último medio siglo, hacen que un proceso de paz sea un suceso relativamente poco frecuente. De hecho, en el último cuarto de siglo América Latina contemplaba hasta el momento presente únicamente dos.

El hecho de que la guerra sea una condición permanente en la interrelación social y en la forma de dirimir los contenciosos existentes entre distintos grupos hace que tanto su origen, su desarrollo y su final merezcan la atención de la Ciencia Política contemporánea, más aún si ello acontece en el patio trasero de la casa de uno. Tal es así que el conflicto bélico, bajo la forma de guerra justa y los diferentes tipos de intervención son asunto central de la disciplina, como ha puesto de manifiesto Michael Walzer en sus numerosos escritos asumiendo, además, un compromiso cívico-académico humanitario indudable.

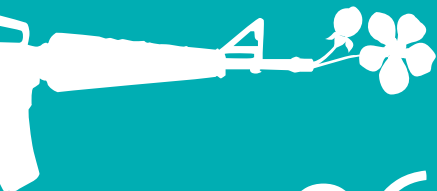
El presente Cuaderno atiende a esa preocupación universitaria y a una inequívoca responsabilidad intelectual de quien se sabe que debe incardinarse con su comunidad. Compromiso que más que nunca es ineludible. Pero ello es llevado a cabo de una manera rigurosa pretendiendo estar presente en el debate, generar preguntas, animar la fecunda discusión, preludeo de la acción, del decisionismo plebiscitario. La propuesta requiere una forma de actuación rigurosa para ampliar la mirada, desde una atalaya pluralista, a temas que son imprescindibles en la actualidad si de lo que se trata es de analizar el contexto, las repercusiones y los retos vinculados a un proceso extremadamente complejo. Como señala Adriana Ramírez Baracaldo la prédica electoral no es un mero tecnicismo de carácter básico para configurar la representación política sino una pieza clave de carácter institucional necesaria para fortalecer el pluralismo en el ámbito político-electoral.

Esta primera evidencia se ve complementada con la relevancia prestada al papel de los medios de comunicación por parte de Camilo Tamayo Gómez quien vincula el papel de los mismos con un principio tan fundamental como es el reconocimiento en la línea de los trabajos imprescindibles de Axel Honneth. En una línea diferente, aunque siempre complementaria, David Suárez Tamayo aborda el significado de los puntos acordados en La Habana para responder a la pregunta de si implican verdaderas rupturas constitucionales-institucionales, o de si se trata de simples reformas y ajustes normativos a lo ya existente; una cuestión que retrotrae a la clásica discusión que contrapone la reforma a la ruptura y que levanta interrogantes inquietantes frente a una sociedad que, como señala Gustavo Duncan, tiene falencias derivadas de la brutal desigualdad que campea en el país en el seno de una sociedad civil atada por la economía subterránea.

La sociedad civil, movilizadora y organizada contra la corrupción, como señalan Alejandra Ríos Ramírez y Ana María Peralta Vélez, así como la recuperación por parte de la oposición de su papel político real, como evidencia Jorge Giraldo Ramírez, son colofones del panorama de asuntos abordados y que son ineludibles para ayudar a la causa abierta que quiere entender mejor el presente de Colombia y sentar las bases de un futuro promisorio y de razonable concordia.

Manuel Alcántara Sáez

Universidad de Salamanca (España)



— Contenido

06

Los ajustes y cambios del sistema electoral colombiano: acceso y competencia en la arena electoral, pero ¿mejor representación política?

17

¿Propuestas revolucionarias, ruptura institucional-constitucional, o simple reformismo-ajuste normativo?

23

Implementación de Reforma Política y Electoral en Acuerdos Comprehensivos de Paz 1989-2012

26

Voz pública, medios de comunicación y reconocimiento: algunas claves para entender las dimensiones comunicativas del acuerdo final para la terminación del conflicto con las FARC-EP

36

Corrupción y mercancías políticas. Una hipótesis de las falencias de la sociedad civil para vigilar al poder político en Colombia

47

Accountability societal y participación política

54

Oposición: antecedentes y desafíos

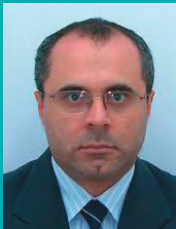
60

Participación política: Apertura democrática para construir la paz



Adriana Ramírez Baracaldo

Doctora en ciencia política por la Universidad de Salamanca, Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, Especialista en Opinión Pública y Mercado Político por la Pontificia Universidad Javeriana-Colombia. Economista por la Universidad de Ibagué-Colombia. Los campos de interés investigativos son: el comportamiento político-electoral, los partidos y sistema de partidos, las élites y la comunicación política. Se ha desempeñado como docente en la Universidad de Ibagué y en la Universidad del Norte. Ha realizado estancia de investigación en el German Institute of Global Affairs (GIGA) de Hamburgo.



David Suárez

Magíster en Derecho de la Universidad de Antioquia, actualmente se desempeña como docente de tiempo completo de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. Se ha desempeñado como asesor jurídico dentro del más alto nivel directivo de varias entidades del sector público, así como ser Secretario General, dándole la posibilidad de participar en la elaboración de diferentes normas de rango legal, reglamentario y regulatorio, participar como miembro, secretario o asesor de juntas directivas, direccionar las estrategias de áreas jurídicas de varias entidades en materia de contratación, servicios públicos domiciliarios y defensa judicial de los intereses del Estado. Igualmente ha sido apoderado y defensor en procesos de responsabilidad fiscal ante contralorías y en procesos disciplinarios ante personería durante diez (10) años.



Mauricio Uribe López

Doctor en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) –sede académica de México. Actualmente es profesor del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Tiene experiencia de más de 20 años a lo largo de los cuales ha sido profesor universitario, investigador, consultor y funcionario del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Sus áreas de interés incluyen los conflictos armados, la construcción de paz, la economía política del desarrollo, la teoría política y la política comparada.



Camilo Tamayo Gómez

Doctor en Ciencias Políticas y Estudios Internacionales del Centro de Investigación en Ciencias Sociales (CRISS) de la Universidad de Huddersfield (Reino Unido). Magíster en Ciudadanías Globales, Identidades y Derechos Humanos de la Universidad de Nottingham (Reino Unido). Comunicador Social de la Pontificia Universidad Javeriana y Estudios de Filosofía Política en la Universidad de Oxford (Reino Unido).



Gustavo Duncan

Doctor de Ciencias Políticas en la Universidad de Northwestern. Profesor del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Ha participado en investigaciones sobre seguridad ciudadana, estudios sobre homicidio y rentas ilegales en Medellín y Antioquia. Es autor de los libros "Los Señores de la Guerra: de Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia" (Editorial Planeta, 2006) y "Más que Plata o Plomo: el Poder Político del Narcotráfico en Colombia y México" (Debate, 2015). Hizo parte como uno de los seis académicos designados por el Gobierno Nacional para la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas en el marco del Proceso de Negociación de La Habana.



Alejandra Ríos Ramírez

Magíster en Filosofía de la Universidad de Antioquia, actualmente se desempeña como profesora de tiempo completo del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT y como directora del Observatorio parlamentario Antioquia Visible adscrito al Centro de Análisis Político del mismo Departamento.



Ana María Vélez Peralta

Estudiante de cuarto semestre del pregrado en Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT, miembro del semillero de investigación Legislación y política, adscrito al grupo Sociedad, política e historias conectadas, así como integrante del observatorio legislativo Antioquia Visible, adscrito al Centro de Análisis Político de la misma universidad.




Jorge Giraldo Ramírez

Decano de la Escuela de Humanidades de la Universidad EAFIT. Es doctor en Filosofía de la Universidad de Antioquia y miembro de la Sociedad Colombiana de Filosofía. Participó en la "Comisión histórica del conflicto y sus víctimas" establecida en el marco del acuerdo general para la terminación del conflicto entre el gobierno de Colombia y las FARC.



Paula Andrea Echavarría Meza

Negociadora Internacional con énfasis en Relaciones internacionales, de la Universidad EAFIT. Estudiante de último semestre de Ciencias Políticas de la misma universidad. Actualmente se desempeña como asistente de investigación de la decanatura de Humanidades.



Los ajustes y cambios del sistema electoral colombiano: acceso y competencia en la arena electoral, pero ¿mejor representación política?

Adriana Ramírez Baracaldo

El sistema electoral es el conjunto de reglas que señala la forma como los electores pueden expresar sus preferencias políticas y está compuesto por los elementos que permiten convertir los votos en escaños o en cargos de gobierno¹. De esta manera, el sistema electoral se diferencia del régimen electoral en el sentido de que el segundo contempla todo lo relacionado con el proceso electoral incluido lo contencioso electoral. Con esta definición restringida del sistema electoral, siguiendo a Nohlen, el siguiente apartado revisa lo que ha sido planteado en el documento de Acuerdo Final del punto dos sobre participación política del proceso de Mesa de Conversaciones. Se inicia con una explicación breve de la importancia de los sistemas electorales para un régimen democrático, luego sigue una descripción de los elementos relativos al sistema electoral que en el documento de Acuerdo Final se mencionan como cambios o ajustes. Continúa con la explicación de las implicaciones de tales asuntos para la competencia partidista y electoral, y con una reflexión sobre las características y condiciones que deberán ser tenidas en cuenta para que su ajuste o supresión, sea transitoria o definitiva, tengan el resultado más próximo a lo esperado: mejorar la representación política de algunos sectores de la sociedad.

1 Nohlen 2015, p.19

¿Por qué importa el sistema electoral?

El análisis sobre el sistema electoral, se ha orientado respecto a la relación que tiene con la gobernabilidad, entendida como la estabilidad del gobierno, lo que mantiene un debate respecto a su preferencia respecto a la representación (Nohlen 2004, p.147). Asimismo, recientemente se ha evidenciado la relevancia de las condiciones del sistema electoral en fases post-acuerdos de paz, pues este sistema debe ofrecer un escenario de legitimidad para que los resultados sean aceptados por los *perdedores* y con ello el reconocimiento a la oposición en su rol político (UNSSC-ZIF 2011, p. 26).

Los procesos de paz con dinámicas propias de transición, plantean la oportunidad para la reintroducción o reforzamiento de reformas políticas con el fin de responder a los desbalances en la distribución del poder político (Soderberg, 2008). Uno de los debates sobre el papel de los sistemas electorales en los regímenes democráticos señala que éstos pueden promover dinámicas de pluralismo, esto implica la aparición y participación en la competencia partidista y electoral cuantas agrupaciones partidistas requiera la sociedad para representar intereses o demandas. En aquel debate, en el opuesto, se considera que también puede contribuir a la conformación de mayorías partidistas que faciliten la toma de decisiones, es decir, la gobernabilidad. No obstante, la posibilidad de tener uno u otro escenario depende de la combinación de los cuatro elementos que configuran un sistema electoral: las circunscripciones electorales, el umbral, la estructura del voto y la fórmula electoral. En esta ocasión el contexto colombiano ofrece una coyuntura en la que se vislumbran cambios en dos de ellos. A continuación se plantean algunas reflexiones sobre los asuntos acordados y algunas probables implicaciones respecto a su alcance al tenor del objetivo central de este punto de participación política.

Las condiciones de partida y los mínimos de acuerdo

En la sección del punto dos sobre participación política, en adelante PDPP, se señala como argumento articulador “la promoción de la convivencia, la tolerancia y no estigmatización que aseguren unas condiciones de respeto a los valores democráticos y por esa vía se promueva el respeto al opositor político”². Al respecto se han incluido modificaciones o ajustes (transitorios o definitivos) de tipo institucional orientados a dar mayor apertura y pluralismo a la competencia partidista por medio de propuestas sobre las circunscripciones electorales y la barrera legal.

2 Documento Acuerdo Final punto dos sobre participación política, p. 30.

“la promoción de la convivencia, la tolerancia y no estigmatización que aseguren unas condiciones de respeto a los valores democráticos y por esa vía se promueva el respeto al opositor político”

Los dos elementos del sistema electoral, señalados líneas arriba, son fundamentales junto con el tipo de voto y el procedimiento de convertir votos en escaños (fórmula electoral). No obstante, estos dos últimos elementos no tienen planteamientos en el PDPP para ser ajustados ni transitoria ni definitivamente. Por lo que en adelante el análisis se centra en las cuestiones sugeridas en el texto como necesarias a modificarse para obtener el objetivo de promover el pluralismo y la representación política.

En la actualidad en Colombia las circunscripciones electorales, que son las divisiones territoriales que buscan reflejar el vínculo población y escaños, están determinadas por el criterio de división territorial departamental para la elección de Representantes a la Cámara³. Así son treinta y tres circunscripciones que corresponden a los treinta y dos departamentos, más Bogotá como Distrito Capital. No obstante, hay un segundo grupo que no responde a este criterio poblacional y por ello son especiales, se trata de las circunscripciones que obedecen a la inclusión política de sectores marginados de la representación política hasta 1991: grupos étnicos, minorías políticas y residentes en el exterior⁴.

Esta división por circunscripciones o distritos electorales es útil para definir el número de escaños que deberá tener cada territorio

-
- 3 Asimismo, existe circunscripción electoral para elegir Senadores pero esta es nacional, esto quiere decir que solo hay una que corresponde a todo el territorio. Pero para estas no hay mención alguna en el PDPP.
- 4 La circunscripción especial de minorías en la Cámara (cinco escaños) tuvo una tardía reglamentación en el 2001 (Ley 649) cuando al fin se estipuló el número de escaños por cada circunscripción: grupos étnicos (dos para afrodescendientes, uno para indígenas), minorías políticas (uno) y colombianos residentes en el exterior (uno). No obstante, luego, según el Acto Legislativo 01 de 2013 el escaño para minorías políticas fue suprimido y agregado a la circunscripción de residentes en el exterior.

(departamento), buscando aplicar el principio de igualdad, orientado a que cada voto tenga el mismo peso electoral para obtener un escaño o curul. De ahí que la población en cada circunscripción es la que determina el número de escaños a elegir para la Cámara, en una relación de una curul por cada 365 mil habitantes o fracción superior a 182.500 (Acto legislativo 02 de julio 01 de 2015); esta cuestión es relevante considerando el flujo migratorio entre departamentos y con ello lo imperativo de realizar un censo demográfico. Así que las circunscripciones pequeñas (dos-cinco escaños) son las predominantes en el sistema electoral colombiano mientras que las grandes (más de diez) son menos (tabla 1).

Tabla 1
Circunscripciones electorales en Colombia según número de escaños para Cámara de Representantes.

Circunscripciones electorales	No. escaños por circunscripción
Amazonas, Arauca, Archipiélago de San Andrés (Providencia y Santa Catalina), Caquetá, Casanare, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, Putumayo, Vaupés, Vichada	2
Meta, Quindío	3
Cauca, Cesar, Huila, Risaralda, Sucre	4
Caldas, Córdoba, Magdalena, Nariño, Norte de Santander	5
Bolívar, Boyacá, Tolima	6
Atlántico, Cundinamarca, Santander	7
Valle	13
Antioquia	17
Bogotá D.C.	18

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 2788 de 2013.

Con respecto a la barrera legal, en Colombia se aplica desde la Constitución de 1991 mediante el umbral (art. 263). El umbral electoral corresponde a un porcentaje que los partidos deben superar u obtener para entrar en la asignación de escaños; en algunos países no se expresa en la legislación ni tampoco suele tener otro tipo de implicaciones para la vida partidista. Para el sistema electoral colombiano, su principal efecto es el de reducir el número de partidos tanto que entran en la asignación de escaños como en la continuidad de su labor. Así, los partidos con menor votación han sido los principales receptores de esta medida con doble implicación: no acceden a la distribución de escaños y pierden su personería jurídica. En los últimos años el umbral cambió, pasando del 2 al 3% del total de votos válidos, mediante una ley que aunque se expidió desde 2009 apenas entró en vigencia en las elecciones del 2014. De esta manera, para la asignación de escaños para

los cuerpos colegiados (Senado, Cámara, Asambleas y Concejos) los partidos políticos en competencia electoral deben superar dos filtros: el umbral electoral/cociente electoral⁵ y la cifra repartidora.

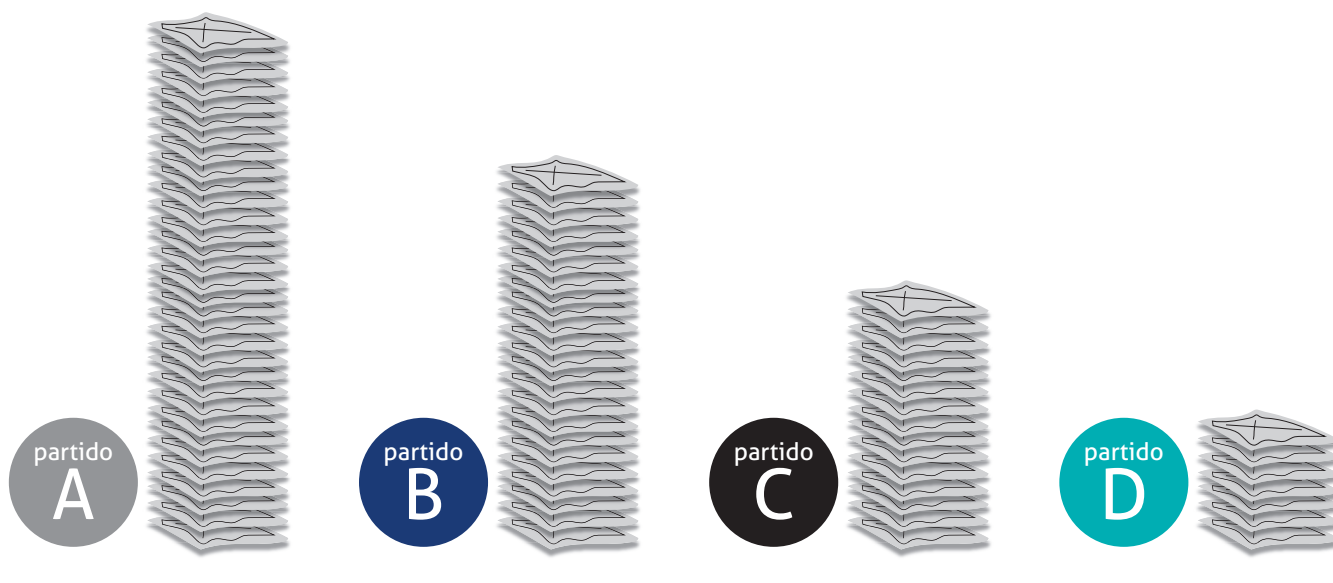
Con esta breve revisión de las condiciones institucionales existentes para estos dos elementos del sistema electoral, ahora resulta oportuno pasar a los acuerdos mínimos que en estas materias están contenidos en el PDPP:

- Promoción de mayor representación de los territorios más afectados por el conflicto y el abandono. Al respecto se señala se generará inclusión política de territorio, de poblaciones y sus intereses⁶.
- Creación de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) para la Cámara de Representantes, en zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional.
- Generación de condiciones de apertura al sistema político suprimiendo el umbral como requisito para mantener personería e implementación del sistema de afiliados (militantes).
- Modernización y mayor transparencia del sistema electoral.

Los anteriores asuntos se enfocan en los cambios de las instituciones políticas orientados a transformar las condiciones para el acceso a la competencia electoral. No obstante, pueden resultar insuficientes para contrarrestar las falencias de la representación política si se descarta la injerencia de las lógicas locales de la política del contexto partidista, como ha señalado Nohlen (2015, p.26) y la capacidad de adaptación de los partidos a tales cambios, como se ha observado en el caso colombiano (Gutiérrez 2007, p. 253 ss). De ahí que la reflexión que se plantea a continuación respecto a estos ajustes o modificaciones requiere contrastar tales injerencias, pues aunque se realicen con el objetivo de promover la representación política de territorios y poblaciones vulnerables social y políticamente, estas nuevas condiciones podrían conllevar a resultados contradictorios.

5 Al respecto, vale señalar las diferencias en el tipo de circunscripción que aplican para la elección de un senador y de un Representante a la Cámara para las elecciones de 2014. Mientras que para acceder al proceso de asignación de curules para el Senado los partidos deben superar un porcentaje del total de votos válidos, para los partidos que postulaban candidaturas a la Cámara de Representantes, el umbral está definido por un porcentaje de la relación entre el total de votos válidos y el número de escaños a proveer. Este porcentaje depende de si se postula a una circunscripción binominal (un umbral del 30%) o plurinominal (un umbral del 50%).

6 Documento Acuerdo Final punto dos de participación política, p. 31.



La relación entre sistema electoral y representación política

Considerando las características actuales de las circunscripciones electorales para elegir Representantes a la Cámara, cargos con vocación de representación territorial, se identifica que existen más circunscripciones pequeñas (72% del total) que medianas o grandes. Esta cuestión plantea una reducción del efecto de proporcionalidad que se buscaba con la implementación del método de D´Hondt en la reforma política de 2003⁷. Es decir, que el porcentaje de votación que obtiene un partido en estas circunscripciones pequeñas se corresponde menos con el número o proporción de escaños que consigue, por tanto el porcentaje de curules es mayor al porcentaje de votos.

El tamaño del distrito electoral entonces importa, pues también incide de tal manera que “cuanto más pequeña es la circunscripción [...] significa que disminuyen las posibilidades electorales de los partidos pequeños” (Nohlen 2004, p.57), es decir que a menor número de escaños a asignar el número de competidores será menor y los grandes partidos, con mayor fuerza electoral dejan menor margen para la aparición de nuevos. Eso implica que los partidos pequeños, se centrarán en competir en circunscripciones grandes donde la probabilidad de ganar una curul es más alta. Así que las lógicas de la competencia electoral en las circunscripciones de tamaño pequeño quedan controladas por dos organizaciones partidistas, es decir tienden al bipartidismo.

7 La fórmula electoral que se aplicaba era la de Hare, método más sencillo que aplica el sistema de proporciones matemáticas y que favorece más a los partidos pequeños (ver más en Nohlen 2004).

**... el PDPP
apunta a que
se priorice
y apoye a
organizaciones
de la región o
localidades así
como líderes
sociales y
víctimas, entre
otros.**

Este escenario plantea un reto respecto a la redistribución de las circunscripciones, al menos como indica el PDPP, para promover la inclusión política de territorios y sus poblaciones. El PDPP plantea que se adopten transitoriamente para elegir curules para la Cámara de Representantes para una inclusión y representación mayor de territorios y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el vacío institucional; tales escaños serán obtenidos por medio de un proceso electoral en el que no participarían los partidos que ya tienen escaños en el Congreso. Este aspecto brindará la posibilidad de promover organizaciones partidistas, que en algunos casos estén conformadas por personas nóveles en la dinámica político-partidista y en otros, por líderes tradicionales que encuentren una oportunidad para conformar su propia organización.

Al respecto, el PDPP apunta a que se priorice y apoye a organizaciones de la región o localidades así como líderes sociales y víctimas, entre otros. Estos son sectores de la población que sin duda tienen demandas e intereses de representación diferenciados. No obstante, requiere de un electorado no permeable a las prácticas clientelistas y consciente de la coyuntura para reivindicar tales demandas e intereses en la lógica de la democracia representativa.

Un aspecto sobre el que se pone acento, en los contenidos del PDPP, es el diseño de las CTEP, que serán dieciséis según el documento del Acuerdo Final. El interés radica en que tal diseño requiere ser lo más transparente en sus criterios de definición, pues de lo contrario podría conllevar a la manipulación de la distribución de las circunscripciones que es más conocido como *gerrymandering*. Esto corresponde al arreglo consciente de la circunscripción según distribución geográfica de los simpatizantes de un partido político. Esta manipulación implica mayores márgenes de incertidumbre para la competencia electoral en contextos como el colombiano, en el que los líderes locales tienen capacidad de chantaje relevante (Gutiérrez, 2007), reforzando su poder.

En este diseño, los criterios de zonas apartadas, afectadas por el conflicto y abandonadas pueden tener interpretaciones variadas que conlleven a una distribución confusa y de difícil consenso, por lo cual lo indicado sería mantener el criterio territorial a nivel departamental. El cumplimiento de los criterios para conformar las CTEP, de los tres o de uno solo de ellos, es una cuestión central, pues lo que se busca es la efectividad del sistema electoral, es decir, que la legislación de ese cuerpo colegiado refleje los intereses de esas poblaciones (Nohlen 2004, p.150).

Así la competencia electoral en estas circunscripciones se complejiza si se considera que al interior de estos territorios existen una diversidad de poblaciones con intereses disimiles y en muchos territorios han sido las poblaciones con más víctimas del conflicto armado interno. Es el caso de los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Risaralda, Nariño, Chocó y Cauca, que cuentan con poblaciones de afrodescendientes e indígenas con derechos territoriales adquiridos⁸. En el mismo sentido, el criterio de territorios apartados y abandonados plantea la atención a las poblaciones indígenas que han sido diezmadas por cuenta del conflicto armado en otros departamentos, principalmente de la Orinoquía⁹. Una postura convencional para esas dieciséis CTEP es que son distritos electorales del mismo tamaño, elegir un representante por cada una, es decir uninominales. De tal forma que se tiene un peso político uniforme entre estas circunscripciones. La cuestión pendiente es la distribución que tendrán si será de acuerdo a una agrupación como la señalada en la figura 1 o si se mantendrá priorizar por departamento. El primer caso puede condicionar la efectividad pretendida al contener porciones territoriales y demográficas con alta heterogeneidad o reducir la aplicación del principio de igualdad en el voto.

8 Según el informe del DANE (2005), cada departamento cuenta con población con asentamientos legalmente constituidos, que según el caso (títulos colectivos o resguardos) conducen a unos derechos. Destacan los departamentos de Nariño y Cauca por la similitud de proporción de estas poblaciones étnicas. Chocó plantea un reto en términos de representación política pues su población mayoritariamente afrodescendiente (82% según Censo 2005) y un 12% de población indígena con 119 resguardos en 26 municipios del departamento.

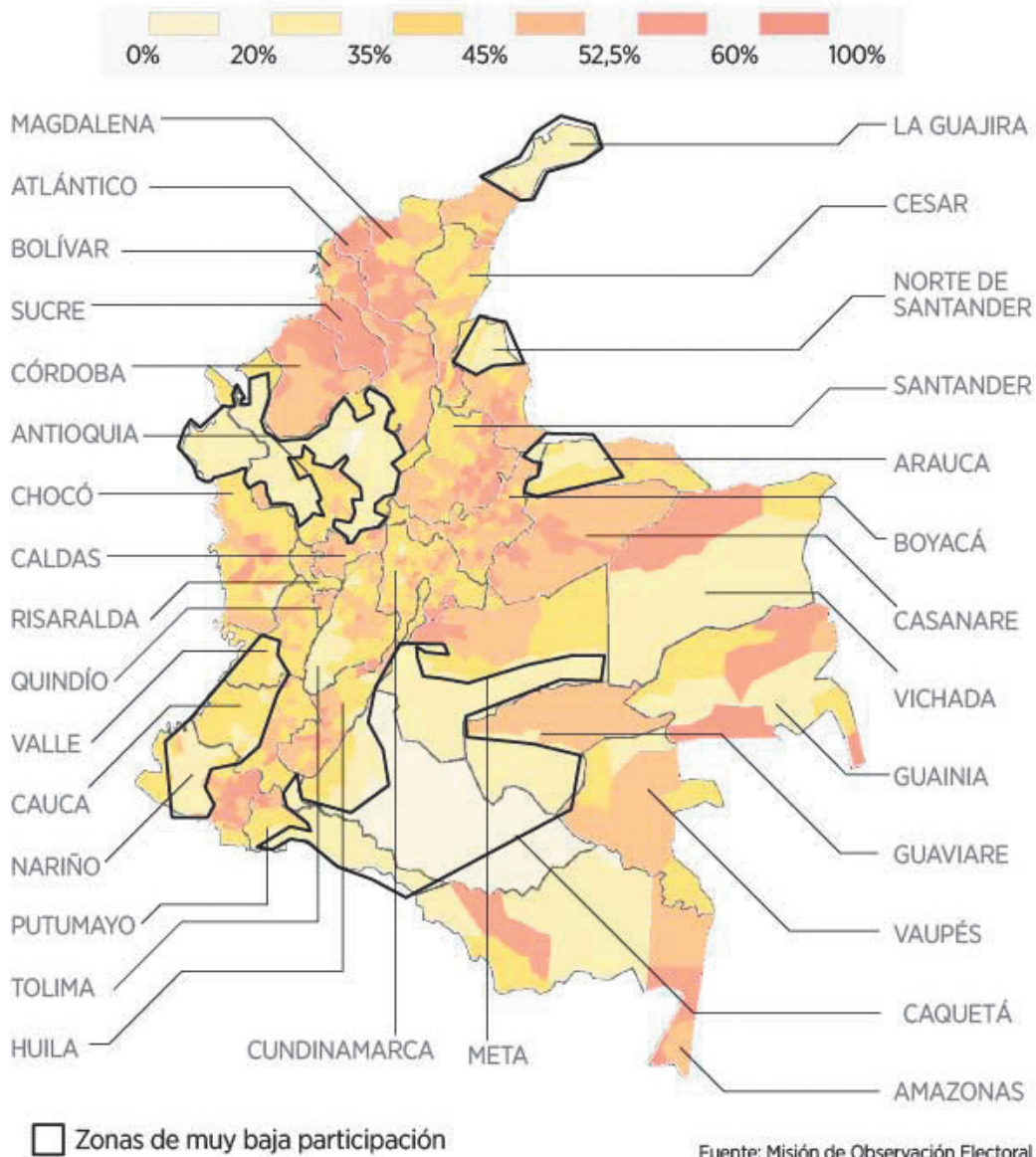
9 En 2010 la ONU hizo un llamado por la grave situación de ciertos grupos por cuenta de las dificultades de movilización para su sustento por cuenta de la existencia de minas antipersona o enfrentamientos. Ver más en <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2010/comunicados2010.php3?cod=26&cat=81>. Recurso consultado el 08 de agosto de 2016.

Figura 1

2. Promedio de participación en el Congreso

2006 - 2010 - 2014

Las regiones con bajo potencial y participación electoral coinciden con la poca presencia del Estado. Bien podría tratarse de las circunscripciones especiales de paz.



Fuente: Misión de Observación Electoral-MOE

El otro cambio acordado, en este caso definitivo, es la supresión del umbral electoral, se entiende que para el reparto de escaños en la Cámara de Representantes. Como se indicó, éste tiene por función principal definir cuáles partidos entran en esta asignación. En el caso colombiano también determina la existencia jurídica de los mismos para continuar participando de las dinámicas partidistas y electorales. De esta manera, se acordó que el umbral

electoral se continúe aplicando para la asignación de los escaños pero que se suprima como criterio para la anulación de la personería jurídica de los partidos. Es relevante mencionar que la propuesta no va dirigida a una reducción del umbral o a la unificación del mismo para todo tipo de elecciones de cuerpos colegiados, nacionales o regionales; esto último podría conducir a una simplificación del procedimiento que actualmente se aplica de forma diferenciada a Cámara y Senado. Así que la modificación, en caso de darse, no llevaría cambios destacados en la asignación de las curules si estos no van acompañados por aumentos en los tamaños de distrito electoral o circunscripciones. Es decir, con el aumento de número de escaños a elegir por cada departamento para la Cámara.

Otras cuestiones, vinculadas a la competencia electoral, aunque con el régimen electoral, son entre otras, las reglas especiales de inscripción de candidatos; se indica que serán personas que habiten regularmente en esos territorios, o desplazadas que estén en proceso de retorno; también que las candidaturas pueden ser de grupos significativos de ciudadanos u organizaciones de la circunscripción (campesinos, víctimas, mujeres, sectores sociales que trabajen en pro de la construcción de paz y del mejoramiento de condiciones sociales de la región):

- Proceso de selección de candidatos se realizará por los mismos ciudadanos de esos territorios: "los candidatos serán elegidos por los ciudadanos de esos mismos territorios, sin perjuicio (sic) de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de representantes en las elecciones ordinarias en sus departamentos".
- Los partidos con representación en el Congreso no podrán inscribir candidatos para estas circunscripciones

Estos puntos ponen el acento en que otros aspectos del sistema y régimen electoral deberían estar bajo un proceso más amplio de revisión y actualización, principalmente para que respondan a los cambios en las dinámicas político-partidistas colombianas. Es el caso de las candidaturas por coaliciones o de los denominados independientes que cuentan con una legislación imprecisa respecto a la responsabilidad en términos financieros y políticos en momentos de campaña. Asimismo, carecen de claridad de cara al electorado cuando en los procesos electorales locales se unifican partidos para lograr hacer contrapeso a nuevas alternativas dificultando que las elecciones funcionen como momentos efectivos de rendición de cuentas.

De esta manera, los asuntos acordados en este PDPP, señalan los primeros pasos en el reconocimiento de las realidades de la política partidista y cultura política colombiana, como lo es la débil identificación de la sociedad con los partidos y la forma como puede transformarse ésta desde la acción partidista. Acordar que las condiciones institucionales promuevan prácticas para la movilización social que trascienda lo electoral, puede que allane la senda de una concepción de partido político que vaya más allá de lo coyuntural y que por lo tanto las organizaciones partidistas se planteen el reto de movilizar a partir de las propuestas e ideología para conseguir afiliados y no coyunturales simpatizantes. El principal reto para partidos y sociedad la manera como desde estos elementos institucionales ajustados sean herramientas para fortalecer al pluralismo en la competencia político-electoral.

Bibliografía

- DANE. (2005). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- FIP-OIM. (2011). *Participación política y procesos de paz*. Boletín No.31. Bogotá.
- Gutiérrez, Francisco (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (2015). *Gramática de los sistemas electorales*. Madrid: TECNOS.
- Soderberg, Mimmi (2008). "When rebels change their stripes: armed insurgents in post-war politics". En A. Jastard, *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press.
- UNSSC-ZIF. (2011). *The Role of Elections in Peace Processes*. Turin.

¿Propuestas revolucionarias, ruptura institucional-constitucional, o simple reformismo-ajuste normativo?



David Suárez Tamayo

El propósito del presente artículo es determinar si algunos de los puntos (no todos) acordados en La Habana en el punto 2 de Participación Política implican verdaderas rupturas constitucionales-institucionales, o si se trata de simples reformas y ajustes normativos a lo ya existente.

En el **Acuerdo General** para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, **firmado a los 26 días del mes de agosto de 2012**, dentro de los seis puntos de la agenda, se estableció en el punto 2 lo siguiente:

... 2. Participación política¹⁰

- 1. Derechos y garantías para el ejercicio de la Oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.*
- 2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.*

10 El punto 2 de participación política quedó contemplado en el Acuerdo Final del 24 de agosto de 2016, en las páginas 30 a 49.

3. Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

Con la simple lectura de los 3 puntos anteriores, se percibe que se trata de temas y preocupaciones muy generales, que han sido reiterativos en todos los intentos de reformas políticas (unas nueve mal contadas) que se han llevado en Colombia en los últimos 25 años.

Es decir, pareciera que al menos en este tema, los negociadores de las FARC no pretenden grandes transformaciones en la vida política del país, distintas a las que ya con anterioridad han formulado los partidos tradicionales (Liberal y Conservador), y los alternativos (Cambio Radical, Polo Democrático, Verdes, Centro Democrático, entre otros) al interior del Congreso de la República, a través de diversos Actos Legislativos que se han ocupado de la materia:

A.L. 03/1993 (artículos 134,189, 261); A.L. 02/2002 (artículos 299,303, 312, 314, 318, 323); A.L. 01/2003 (artículos 107, 108, 109, 111, 112, 125, 160, 161, 258, 263, 264, 266); A.L. 01/2004 (artículo 122); A.L. 02/2004 (artículos 127, 152, 197, 204); A.L. 02 y 03/2005 (artículo 176); A.L. 01/2009 (artículos 107, 108, 109, 122, 133, 134, 144, 237, 258, 261, 263, 265); A.L. 01/2013 (artículo 176).

Por su parte el 6 de noviembre de 2013 en el denominado Borrador conjunto se señala:

Dentro del numeral 2.1 está el 2.1.2 Garantías de seguridad para el ejercicio de la política.¹¹

*...El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política contará con un robusto **mecanismo de control interno** que garantice la idoneidad de los funcionarios y permita prevenir y, de ser caso, sancionar cualquier conducta en contra de los derechos de las personas que está llamado a proteger. (Resaltado del autor).*

Sin duda, este punto del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política debe incluir y referirse a entidades y organismos tales como Consejo Nacional Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil, Fiscalía General de la Nación, Ministerio del Interior y Policía Nacional. En dichas entidades el tema del control interno no es ninguna novedad, ya que se viene trabajando en ello de tiempo atrás. Veamos dos casos:

En el caso de la Policía Nacional, por ejemplo, existe la Resolución 03296 del 15 de octubre de 2010, por la cual se expide el Manual de Control Interno, en donde se puede leer en su

¹¹ Tema que quedo tal cual en el Acuerdo Final del 24 de agosto de 2016, página 33.

presentación: “Desarrollar un buen sistema de control interno se convierte en una herramienta que brinda una seguridad razonable para que los objetivos institucionales se cumplan, empleando para ello la evaluación independiente aplicada a través de las auditorías internas y una autoevaluación que permita a cada comandante, director o jefe de unidad, verificar su propia gestión y de esta manera su aporte a los compromisos que la Institución ha adquirido con el Gobierno y con los ciudadanos; de ahí que la efectividad del control interno dependa de gran medida de la integridad y de los valores éticos del personal que diseña, administra y vigila el control interno de la entidad, actividad en la cual estamos comprometidos todos”.

Dicho Manual fue actualizado por la Resolución 00264 del 1 de febrero de 2012, y posteriormente por la Resolución 00839 del 17 de marzo de 2015, donde en el artículo 3 se señala:

“ARTÍCULO 3°. FINALIDAD.

Operacionalizar el control y autocontrol de las actividades propias de los procesos y las estrategias, en todos los niveles (estratégico, táctico y operacional) del Sistema de Gestión Integral de la Policía Nacional, unificando criterios frente al ejercicio del control interno, como insumo para mejorar el desempeño de la Policía Nacional y la calidad de su servicio.”

En el caso de la Fiscalía General de la Nación, mediante Resolución 0-1834 del 4 de octubre de 2012, se adoptó el Manual de Gestión Integral de la Fiscalía General de la Nación, donde en su presentación se lee:

“Objetivo: Integrar en un documento, los elementos que definen y componen el Sistema de Gestión Integral y el Modelo

Estándar de Control Interno de la Fiscalía General de la Nación, con base en las Normas NTC GP1000, NTC ISO 9001, ISO/IEC 17025, MECI 1000 y gradualmente adicionando los requisitos de las normas NTC ISO 4001 Sistema de Gestión Ambiental (SGA) y NTC - OHSAS 18001 Sistema de Gestión en Seguridad Industrial y Salud Ocupacional, con el propósito que se conviertan en un instrumento clave para la inducción, capacitación, desarrollo y mejoramiento del servicio de los funcionarios, pasantes y contratistas”. Dicha Resolución fue modificada y actualizada por la Resolución 0005 del 28 de agosto de 2015.

Similares normas se van a encontrar en todas las entidades públicas en Colombia, en desarrollo de la Ley 87 de 1992, “por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”, y del Decreto 943 del 21 de mayo de 2014, “por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI)”, que había sido establecido por el Decreto 1599 de 2005.

En el numeral 2.2.1 Garantías para los movimientos y organismos sociales:

- ***“Garantizar el derecho al acceso oportuno y libre a la información oficial en el marco de la Constitución y la ley”.***¹²

La Constitución de 1991, el artículo 74, se ocupó de dicho tema en los siguientes términos:

12 Tema que quedó en el Acuerdo Final del 24 de Agosto de 2016 en las páginas 37 y 38



ARTICULO 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

El secreto profesional es inviolable.

El derecho de acceder a los documentos públicos ha estado consagrado de tiempo atrás en Colombia, en particular en la Ley 57 de 1985. Y recientemente en la Ley 1437 de 2011, la Ley estatutaria 1712 de 2014 y la Ley estatutaria 1755 de 2015.

- ***Espacios de participación ciudadana***

Los mecanismos de participación ciudadana fueron desarrollados inicialmente en la Ley estatutaria 134 de 1994, la cual fue derogada tácitamente por la Ley estatutaria 1757 de 2015.

- ***Atender de manera oportuna las peticiones***

Como es bien sabido el derecho de petición está consagrado en el artículo 23 de la Constitución de 1991, en los siguientes términos:

ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

Antes de la Constitución de 1991, el derecho de petición estaba regulado por el Decreto-Ley 01 de 1984, el cual fue derogado por la Ley 1437 de 2011, en cuyos artículos 13 a 33 fue consagrado el derecho de petición, pero dichos artículos fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 818 de 2011, dado que por tratarse de derechos fundamentales requerían de una ley estatutaria. Por tal motivo fue necesario que el Congreso expidiera recientemente la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

En el numeral 2.2.2 Garantías para la movilización y la protesta:

- ***Libre expresión, libertad de reunión, movilización, protesta y revisión de normas sobre movilización y protesta social***¹³

Sobre estos dos puntos es importante reseñar que el pasado 29 de julio fue promulgada la Ley 1801, Código Nacional de Policía y Convivencia, el cual entrará en vigencia el 29 de enero de 2017, y de cuya primera lectura se puede concluir que más que normas de convivencia, de lo que se trata es de normas bastantes restrictivas de las libertades y garantías ciudadanas. Considero que la Corte Constitucional podría llegar a declarar la inexecutable de muchas de sus normas, o de lo contrario, en este tema específico, si se requeriría ir pensando en la necesidad de una reforma, lo cual suena bastante irracional si se considera que es una ley que ni siquiera ha entrado a regir, pero que desde ya se le detectan graves problemas desde una mirada liberal, garantista y democrática del derecho.

En el numeral 2.2.5 Control y veeduría ciudadana¹⁴, se expresa que:

- *“la participación y el control por parte de los ciudadanos son esenciales para asegurar la transparencia en la gestión pública y el buen uso de los recursos; y para avanzar en la lucha contra la corrupción y contra la penetración de estructuras criminales en las instituciones públicas”.*

Y en tal sentido se propone, entre otras:

- ***Creación y promoción de veedurías ciudadanas***

El tema de las veedurías ciudadanas también cuenta ya con desarrollo legal en nuestro país en la Ley 850 de 2003.

- ***Rendición de cuentas de todos los servidores públicos de elección popular, y entre otras entidades las empresas de servicios públicos domiciliarios.***

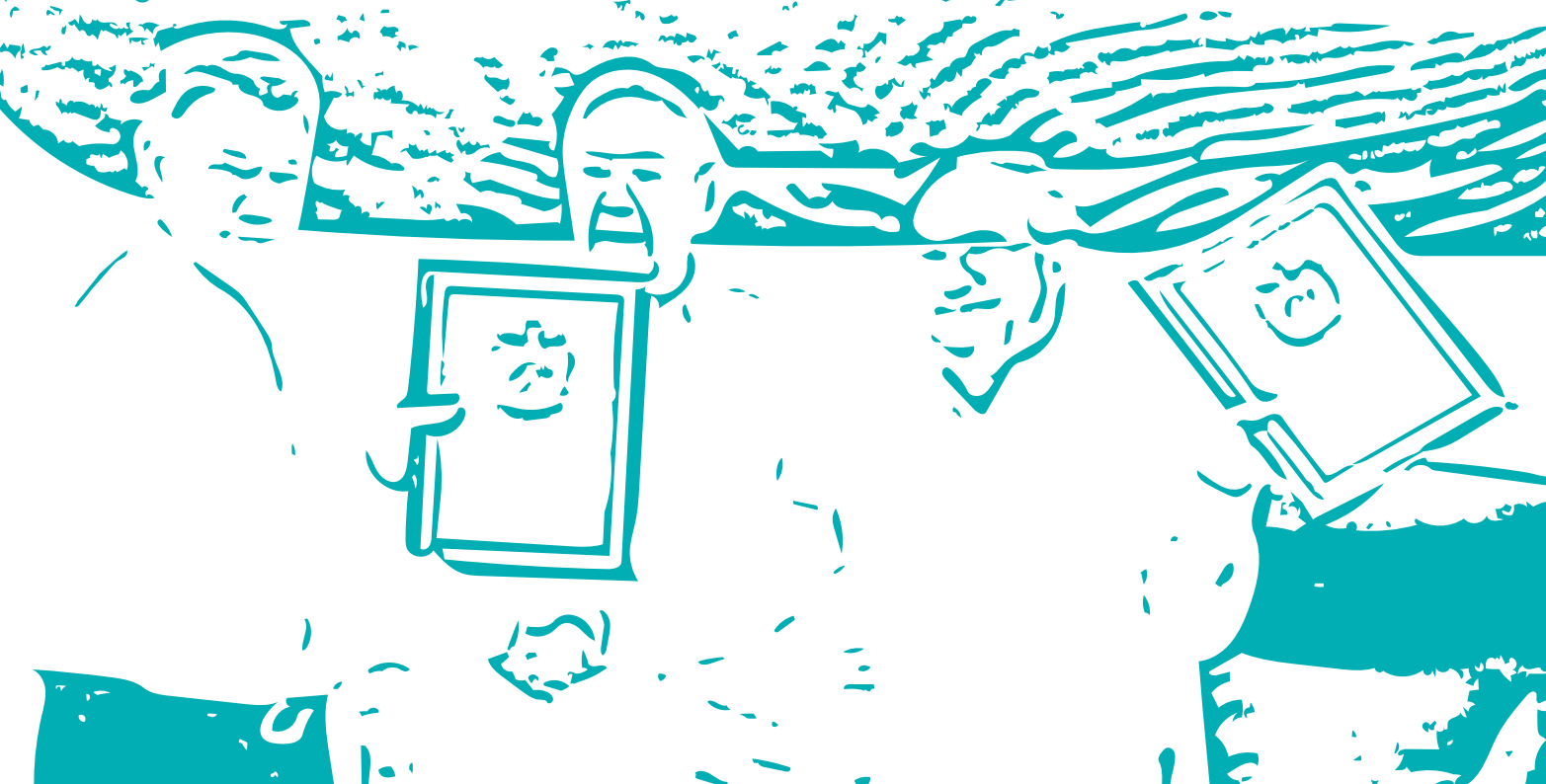
El tema de rendición de cuentas ya ha tenido consagración y desarrollo en las siguientes leyes: 190 de 1995, 489 de 1998, 136 de 1994, 142 de 1994, 1474 de 2011, 1551 de 2012.

Finalmente en el comunicado conjunto 80 del 5 de julio de 2016 se lee:

.....2. En el punto 2.2.1. acordamos que el Gobierno Nacional elaborará **un proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana** y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, sobre la base

13 Tema desarrollado en el Acuerdo Final del 24 de agosto de 2016 en la página 39.

14 Tema contemplado en el Acuerdo Final del 24 de agosto de 2016 en la página 42.



de una serie de lineamientos establecidos en el acuerdo que serán discutidos en un espacio de carácter nacional, que contará con la participación de los voceros de las organizaciones y movimientos sociales más representativos. (Resaltado del autor)

Ya habíamos indicado que sobre este aspecto se han expedido en Colombia la Ley 134 de 1994 y recientemente la Ley 1757 de 2015. Ambas estatutarias.

Con la revisión preliminar de los puntos anteriores acordados en materia de participación política, no quedaría más que concluir que no estamos frente a una ruptura constitucional, ni frente a la entrega del país, ni ante una negociación del Estado de Derecho; se trata simplemente de un llamado a: Desarrollen legislativamente la Constitución de 1991, aplíquenla, cúmplanla.

Como se pudo constatar, los temas aquí enumerados, plasmados en los acuerdos, tienen ya consagración constitucional y amplio desarrollo legislativo, y en casi todos los casos son normas muy recientes de los años 2014, 2015, e incluso 2016; es decir, mientras se adelantaban los diálogos en La Habana. Cabe preguntar: ¿se desconocían esas normas?, ¿o se considera necesario revisarlas?, ¿o han sido normas inaplicadas e ineficaces? Quisiera creer que sea lo primero o lo último, pues de lo contrario, nos veríamos en los próximos meses enfrentados a un innumerable número de iniciativas legislativas, las que al final muy seguramente terminarían en simple e inútil reformismo normativo, sin verdaderas transformaciones políticas y sociales.

Más que ausencia normativa en las materias reseñadas, lo que tenemos en Colombia es un alto nivel de desconocimiento, ineficacia e ineffectividad de las leyes ya existentes. Más que normas, falta es más fortaleza institucional, más ciudadanía y más sociedad.

Implementación de Reforma Política y Electoral en Acuerdos Comprehensivos de Paz 1989-2012



Mauricio Uribe López

La Matriz de Acuerdos de Paz del Instituto Krock para Estudios Internacionales de Paz, reúne 34 acuerdos comprehensivos de paz en el período 1989-2012. Comprehensivos en dos sentidos: Primero, el acuerdo reúne a las principales partes involucradas en el conflicto armado. Segundo, los temas sustantivos relacionados con el conflicto armado fueron incluidos en el acuerdo. De esos 34 acuerdos, 26 (76,4%) incluyeron disposiciones sobre reforma política y electoral. Esos 26 acuerdos corresponden a conflictos armados en 23 países (un país puede tener varios conflictos simultáneos o diferentes conflictos en un período determinado de tiempo). Todos los acuerdos que incluyeron reformas políticas y electorales iniciaron su proceso de implementación, excepto el acuerdo de Abidjan (Costa de Marfil) de 1996 sobre la guerra en Sierra Leona (ver tabla 1). La matriz presenta tres opciones de implementación: mínima (M), intermedia (I) y plena (P). Algunos acuerdos son implementados de manera gradual años tras año, de modo que primero tienen una ejecución mínima que luego escala a intermedia y de ahí a plena. Ese es el caso del acuerdo de Taif (Arabia Saudita) sobre la guerra en el Líbano en 1989, el acuerdo de Tayikistán de 1997 y el acuerdo entre el gobierno de Indonesia y el Movimiento Aceh

libre en 2005. Otros avanzan rápidamente hacia la implementación plena como el acuerdo del Viernes Santo en Irlanda del Norte en 1998. Algunos acuerdos empiezan directamente con un nivel intermedio de implementación y luego escalan a la implementación plena.

Lo importante es que de los 25 acuerdos que incluyeron disposiciones sobre reforma política y electoral e iniciaron su proceso de implementación, 20 (80%) llegaron al nivel pleno de ejecución de lo previsto en los acuerdos en esta área. Cabe destacar que mientras el acuerdo de El Salvador llegó a la implementación plena (y 17 años después de la firma del Acuerdo de Chapultepec el FMLN llegó a la presidencia del país), Guatemala se quedó en el nivel intermedio. Como puede apreciarse en la tabla los casos de reversión de las reformas implementadas son muy pocos (tres) y el único en el que hubo reversión total fue en el caso del fallido acuerdo de Lusaka (Zambia), tras el cual se reanudó la guerra en Angola hasta que el acuerdo de 2002 le puso fin.

Tabla 1

Matriz de Acuerdos de Paz en el mundo, 1989-2012

Acuerdo	País	Se inició Reforma	Implementación			Reversión		
			M	I	P	Menor	Mayor	No
Acuerdo Comprehensivo de Paz de Sudán, 2005	Sudan	X	X	X	X			X
Acuerdo Comprehensivo de Paz, 2006	Nepal	X	X	X				X
Acuerdo de Accra, 2003	Liberia	X		X	X			X
Acuerdo de Arusha, 1993	Ruanda	X		X				X
Acuerdo de Bougainville, 2001	Papúa Nueva Guinea	X	X	X	X			X
Acuerdo de Ohrid, 2001	Macedonia	X		X	X	X		
Acuerdo de Paz de Abidjan, 1996	Sierra Leona							
Acuerdo de Paz de Chapultepec, 1992	El Salvador	X		X	X			X
Acuerdo de Paz de Chittagong Hill Tracts, 1997	Bangladesh	X	X					X
Acuerdo de Paz de Lomé, 1999	Sierra Leona	X		X	X	X		
Acuerdo de Paz y Reconciliación de Arusha/Protocolo de Pretoria, 2003	Burundi	X		X	X			X

Acuerdo	País	Se inició Reforma	Implementación			Reversión		
			M	I	P	Menor	Mayor	No
Acuerdo de Paz y Reconciliación Nacional, 1994	Djibouti	X		X				X
Acuerdo de Taif, 1989	Líbano	X	X	X	X			X
Acuerdo del Viernes Santo de en Irlanda del Norte, 1998	Reino Unido	X				X		X
Acuerdo entre el Gobierno de Indonesia y el Movimiento Aceh Libre, 2005	Indonesia	X	X	X	X			X
Acuerdo general de Paz para Mozambique, 1992	Mozambique	X		X	X			X
Acuerdo General para el Establecimiento de la Paz en Tayikistán, 1997	Tayikistán	X	X	X	X			X
Acuerdo para la Constitución Provisional, 1993	Sudáfrica	X		X	X			X
Acuerdo para la Finalización de las Hostilidades en la República del Congo, 1999	Congo-Brazzaville	X			X			X
Acuerdo para la Reforma y la Concordia Civil, 2001	Djibouti	X	X		X			X
Acuerdo para una Paz Firme y Duradera, 1996	Guatemala	X		X				X
Acuerdo Político de Ouagadougou, 2007	Costa de Marfil	X		X	X			X
Marco General del Acuerdo de Paz en Bosnia and Herzegovina, 1995	Bosnia	X	X		X			X
Marco para una Negociación Política Comprensiva del Conflicto de Camboya, 1991	Camboya	X		X	X			X
Memorando de Entendimiento de Luena, 2002	Angola	X		X	X			X
Protocolo de Lusaka, 1994	Angola	X			X		X	

Fuente: Elaboración propia a partir de *Peace Accords Matrix*, Krock Institute for International Peace Studies, versión julio 2015.

Voz pública, medios de comunicación y reconocimiento: algunas claves para entender las dimensiones comunicativas del acuerdo final para la terminación del conflicto con las FARC–EP



Camilo Tamayo Gómez

En la década del 2000 el proyecto Antonio Nariño para la Libertad de Expresión (PAN)¹⁵ realizó tres estudios pioneros para analizar la representación del conflicto armado colombiano en los medios de comunicación del país. Dichas pesquisas indagaron principalmente por los estándares de calidad informativa en el cubrimiento del conflicto armado mediante las dos siguientes preguntas de investigación: **¿Qué criterios de calidad periodística asociados a la imparcialidad, la pluralidad, la precisión, la claridad y la diversidad de fuentes, temas y puntos de vista están presentes o ausentes en las agendas de los noticieros de televisión y de la prensa colombiana que**

15 El Proyecto Antonio Nariño es una alianza interinstitucional con más de 20 años trabajando por la promoción de la libertad de expresión y el acceso a la información en Colombia. Las organizaciones que lo componen son: La Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), La Fundación García Márquez para el Nuevo Periodismo Iberoamericano (FNPI), ANDIARIOS y FESCOL. Más información: <http://www.pan.org.co/>

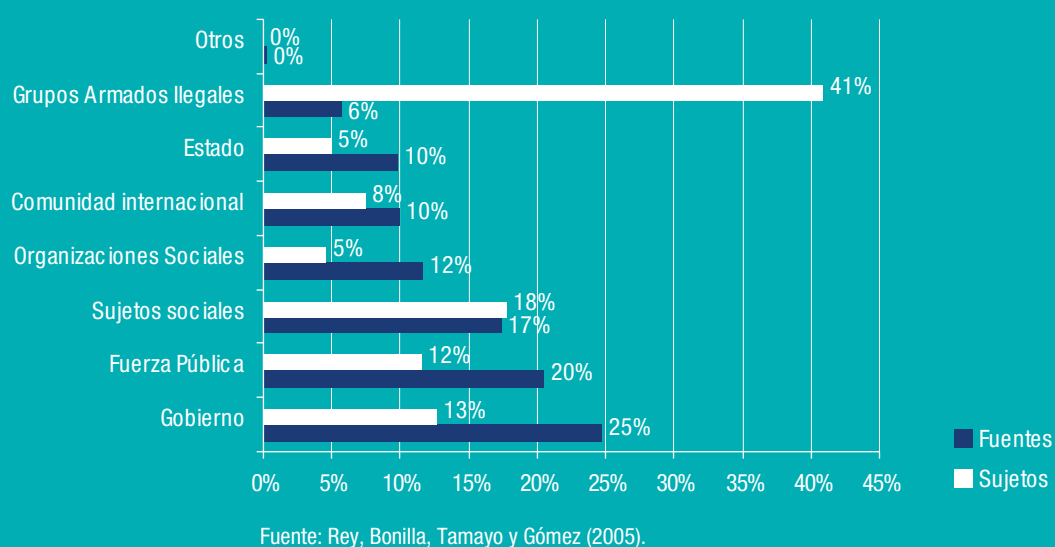


dan cuenta del conflicto armado interno? ¿Qué prácticas profesionales y condiciones sociales de producción noticiosa inciden en la calidad de la información sobre esta problemática? Combinando el análisis cuantitativo del contenido de las noticias televisivas y escritas con entrevistas en profundidad a gerentes, directores, corresponsales y reporteros de medios de comunicación, estos estudios dieron cuenta de los géneros periodísticos utilizados, la tipología de las fuentes, los asuntos y contextos de la información, así como por los testimonios de los periodistas a través de los cuales se muestra por qué y cómo informan los que informan sobre el conflicto armado (Rey y Bonilla 2004; Rey, Bonilla, Tamayo y Gómez 2005; Rey y Bonilla 2005).

En el marco de estas investigaciones, uno de los hallazgos que más llamó la atención fue el concerniente a las fuentes directas de información a las que apelan los comunicadores para dar cuenta sobre el conflicto armado en sus agendas noticiosas. La noción de fuente es un término que designa a los individuos, los grupos, los centros de poder y las instituciones que, como actores de la sociedad, tienen la capacidad de comunicar algo y de influir en la agenda de los asuntos públicos que trata la información. Son entonces las instituciones, grupos sociales o sujetos individuales o colectivos que proporcionan información sobre los hechos y los acontecimientos. Principalmente, los resultados de estos estudios mostraron que la agenda informativa del conflicto armado, al menos para los tiempos contemporáneos, presenta un marcado protagonismo de la fuente única. Cerca de la mitad de las informaciones analizadas por estos estudiosos (de un corpus de más de 4.000 piezas periodísticas) se elaboraron con una sola fuente directa que en la mayoría de los casos, se concentró en los temas militares y judiciales asociados al conflicto.

Igualmente, quedó evidenciado en estos estudios que es significativa la presencia de las fuentes masculinas que tienen voz propia para referirse a los asuntos del conflicto armado, lo cual habla de la excesiva masculinización de la esfera pública y de los relatos que circulan por los medios de comunicación con respecto a las dinámicas de la guerra y la paz en Colombia. Los datos generales de estas indagaciones mostraron también que la tendencia que siguen los noticieros y la prensa escrita para dar cuenta del conflicto armado —tendencia que estuvo presente hasta los primeros años de la década del 2010 (Bonilla y Tamayo 2014) — es la de una información concentrada en las *voces oficiales* del Estado, sobre todo del Gobierno y la Fuerza Pública. Esta tendencia es más marcada en los noticieros de televisión nacionales, que, a su vez, concentran la información en una oficialidad de carácter central, mientras que en los noticieros regionales hay una mayor descentralización geográfica de esta fuente directa, aunque sigue siendo oficial.

Figura 1



Sin embargo, y como lo muestra la figura 1, los hallazgos más interesantes fueron los correspondientes a la manera como los medios de comunicación del país construyeron sus piezas periodísticas utilizando a los grupos armados ilegales como fuente directa para sus informaciones. Estos alcanzan un marcado protagonismo, tanto en las informaciones como en las imágenes, pero apenas logran ser fuentes directas de la información en un porcentaje reducido (6%) y son sujetos de la información en términos amplios para la muestra de televisión (41%) y muy significativos para la muestra de prensa escrita (67%), lo cual guarda relación con criterios de valoración periodística asociados a la legitimidad social y política de las fuentes, a la autoridad legal que éstas tienen en la sociedad y a sus niveles de organización burocrática para relatar con voz propia los hechos de la realidad.

Así, es posible aseverar entonces que los grupos armados ilegales del país (y en particular la guerrilla de las FARC-EP) no han aparecido como fuentes directas en los medios de comunicación del país, sino en condición de sujetos de la información; es decir, de ellos se ha hablado más de lo que ellos mismos, con voz propia, han hablado en los medios. ¿Qué significa esto?

Puntualmente dos cosas. Lo primero es que al menos en los últimos 20 años los ciudadanos no hemos tenido acceso, al menos al nivel de la esfera mediática central, a la voz pública de las FARC-EP. En otras palabras, se ha elaborado una narrativa oficial sobre *qué son* o *quiénes son* la guerrilla de las FARC-EP desde las dinámicas propias del conflicto armado, en las cuales se ha construido *un otro, un enemigo*, del cual realmente no se conoce su voz y que ha sido sobrerrepresentado bajo las lógicas propias de la confrontación armada. Es decir, de las FARC-EP se ha hablado, se ha dicho mucho, muchísimo, pero realmente no se conoce, con su voz propia, *quién es* esta organización. Esto es relevante pues nos recuerda que en una confrontación bélica no sólo se movilizan tropas, armamentos o elementos tecnológicos; también se ponen en marcha recursos comunicativos con la finalidad de gestionar significados en los diversos públicos que tienen que ver con la guerra: políticos, guerreros, comunidad internacional y, por supuesto, la sociedad civil. Así, en las confrontaciones armadas no sólo hay máquinas de destrucción y muerte sino también de *producción de sentido*, que son definitivas para inclinar las simpatías hacia uno u otro bando (Bonilla 2004; Tamayo 2008).

La segunda significación pasa por el terreno de la construcción y reconstrucción de los imaginarios, las representaciones y las mentalidades asociados con las FARC-EP y del miedo e incertidumbre que puede generar en ciertos sectores de la opinión pública el reconocer a *ese otro enemigo*, al cual se responsabiliza por ser causante de muchos de los males que aquejan al país, como un interlocutor válido para dialogar mediáticamente e interactuar informativamente, después de haber sido representado como un actor negativo para la sociedad en las narrativas tradicionales de los medios de comunicación colombianos. ¿Cómo entonces traicionar esa representación mediática interiorizada y construida por años y años de información en la cual la guerrilla *no merecía* ser escuchada o ser reconocida públicamente, tanto en los medios de información como en la plaza pública? ¿Qué pasos dar para desradicalizar una esfera mediática tan polarizada, donde varios medios de comunicación optaron abiertamente por tomar partido hacia uno de los bandos en pugna? ¿Cómo deconstruir

**...de las
FARC-EP se
ha hablado,
se ha dicho
mucho,
muchísimo,
pero
realmente
no se conoce,
con su voz
propia,
quién es esta
organización.**

esos imaginarios alimentados por narrativas mediáticas que tiene gran parte de la sociedad colombiana, que asocia a las Fuerzas Armadas con *héroes* y a los guerrilleros con *terroristas*?

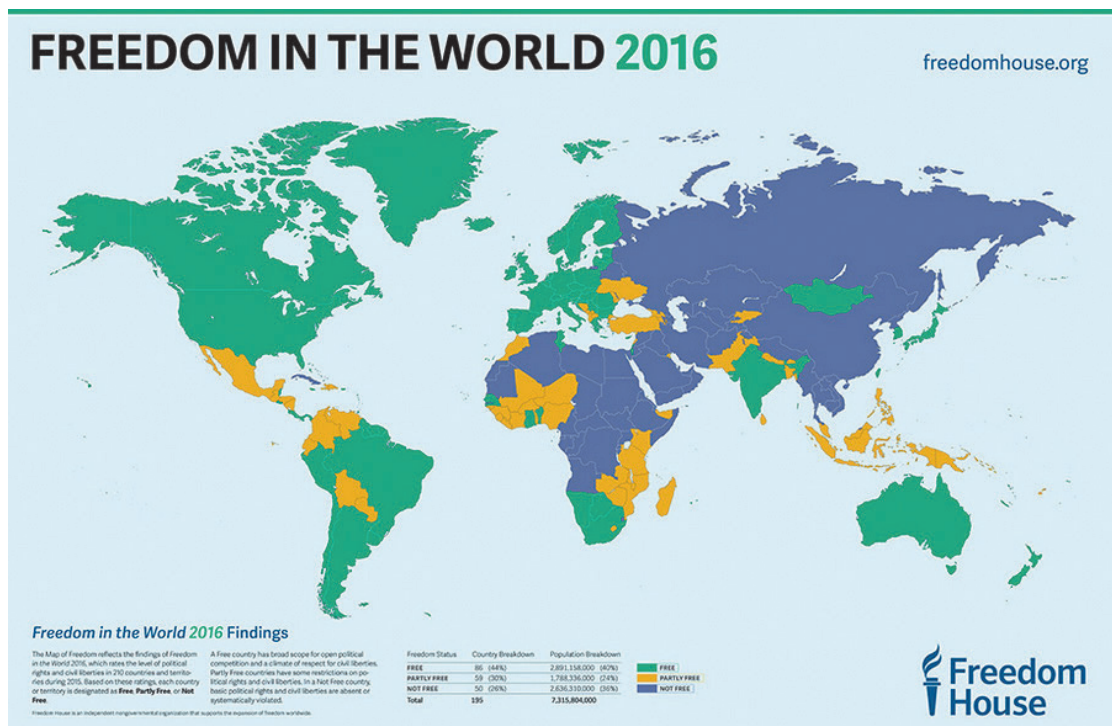
En suma, lo expuesto en los párrafos anteriores nos permite dilucidar tres conclusiones: primera, la guerrilla de las FARC-EP no ha sido fuente directa en la construcción informativa que sobre el conflicto armado colombiano han elaborado los medios de comunicación del país, trayendo como consecuencia un desconocimiento en la esfera pública de la *voz propia* de este grupo guerrillero. Segunda, se puede aseverar entonces que ha habido una especie de *cierre de filas informativo* por parte de los medios de comunicación colombianos en el cual optaron por privilegiar las fuentes oficiales (sobre todo Gobierno y Fuerzas Armadas) para construir las piezas periodísticas sobre la paz y la guerra, ayudando con esta decisión (consciente o no) a la polarización y radicalización de la esfera mediática del país. La tercera conclusión es la evidencia de un déficit comunicativo en Colombia, pues queda claro entonces que hay una ausencia de múltiples voces para dar cuenta sobre la realidad y las dinámicas propias del conflicto armado colombiano, las cuales son determinantes si se busca construir narrativas mediáticas diversas, incluyentes de la diferencia y que apelen por la construcción de esferas públicas democráticas. En resumen, es posible aducir que no ha habido entonces una participación directa de las voces de las FARC-EP en las narrativas mediáticas del país que han buscado describir, analizar y entender las múltiples perspectivas y dinámicas de la guerra, lo que ha generado que la opinión pública haya tenido solo acceso a la *versión oficial* del conflicto armado colombiano.

Acuerdo final para la terminación del conflicto, participación política y medios de comunicación

A partir de lo anteriormente expuesto, queda claro que el régimen comunicativo colombiano de la guerra y la paz se ha caracterizado, en las últimas décadas, por haber cerrado espacios de representación mediática a las voces *no oficiales* de la confrontación armada (sujetos sociales, víctimas, minorías, grupos ilegales, campesinos, mujeres, etc.), lo cual ha afectado la participación pública de dichos actores, en igualdad de condiciones, en la esfera pública y mediática del país. Esto es muy delicado en la medida en que recordemos que uno de los elementos fundamentales para poder tener participación pública y política en una sociedad es contar con los recursos comunicativos necesarios para que su voz directa sea reconocida y pueda entrar equitativamente en la competencia significativa por la construcción social de la realidad. En otras palabras, hay una relación directa entre participación política, representación mediática e informativa y construcción de regímenes democráticos amplios para sociedades frágiles, en transición o en estado de construcción de la democracia, como la colombiana.

En el punto 2 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, denominado Participación política: Apertura democrática para construir la paz, se esgrimen en el punto 2.2.3 varios asuntos particulares para dar cuenta de la participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales. Para la

Figura 3



Fuente: Freedom House (2016).

Como se puede apreciar en la figura 2 (reporte/mapa de la organización Reporteros sin Fronteras sobre el estado de la libertad de prensa en el mundo para el año 2016) y la figura 3 (reporte/mapa de la organización Freedom House sobre el estado de la libertad en el mundo para el año 2016 desde una perspectiva de la garantía de los derechos democráticos) Colombia es considerado como un lugar que presenta un situación *muy difícil – color rojo* para ejercer la libertad de prensa y es democráticamente *parcialmente libre – color amarillo*, lo cual revalida y es directamente proporcional al déficit comunicativo descrito en páginas anteriores. En otras palabras, a menores garantías para el ejercicio de los derechos comunicativos hay un menor respeto e implementación de los valores democráticos, lo cual genera como consecuencia esferas publicas excluyentes, polarizadas

y homogéneas. El Acuerdo en su punto 2, particularmente en su apéndice 2.2.3, se erigiría entonces como la oportunidad para buscar que esa tendencia negativa cambiará, y al apuntar a uno de los medios de comunicación que más incidencia ha tenido en la conformación de esferas públicas locales: las emisoras comunitarias y de interés público del país.

En este contexto es importante presentar los compromisos adquiridos por el Gobierno colombiano para esta materia: 1) Abrir nuevas convocatorias para la adjudicación de radio comunitaria, con énfasis en las zonas más afectadas por el conflicto, y así promover la democratización de la información y del uso del espectro electromagnético disponible. 2) Promover la capacitación técnica de los trabajadores y las trabajadoras de los medios comunitarios, y la formación y capacitación de comunicadoras



y comunicadores comunitarios y de operadores y operadoras de medios de comunicación, mediante procesos que busquen dignificar la libre expresión y opinión. 3) Abrir espacios en las emisoras y canales institucionales y regionales destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones y movimientos sociales, incluyendo los de mujeres, y de las comunidades en general, así como de contenidos relacionados con los derechos de poblaciones vulnerables, con la paz con justicia social y la reconciliación, y con la implementación de los planes y programas acordados en el marco de este acuerdo. 4) Financiar la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar una cultura de paz con justicia social y reconciliación, por parte de los medios de interés público y comunitarios, asignación que se llevará a cabo mediante concursos públicos y transparentes que contarán con mecanismos de veeduría ciudadana (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP 2016, pp. 40 y 41).

En este punto es muy importante recalcar que los medios comunitarios del país (y en particular las emisoras comunitarias) han sido los canales de comunicación que han ayudado a generar corrientes de opinión pública en las zonas del país donde se vivieron más crudamente las dinámicas del conflicto armado colombiano y han sido actores estratégicos en las dinámicas de la paz y la guerra en el territorio. De ahí que no sea gratuito que una de las estrategias comunicativas más importantes llevadas a cabo por las Fuerzas Militares desde la década de los 90 haya sido el desarrollo de una red de emisoras de interés público (emisoras adscritas a la Policía Nacional, la Armada Nacional y el Ejército) a lo largo y ancho del país para realizar acciones de propaganda a su favor, ayudando a construir narrativas oficiales en contra de los grupos ilegales (las FARC-EP incluidas) y compitiendo narrativamente con su programación para *enganchar* a las tradicionales audiencias de las emisoras comunitarias ya establecidas en estos territorios.

**Este es
nuestro reto
mayúsculo:
empezar
a generar
espacios
comunicativos
que permitan
que las
narrativas
no oficiales
del conflicto
puedan
competir en
igualdad de
condiciones
con otras
narrativas...**

¿Qué preocupaciones trae entonces el apéndice 2.2.3 del Acuerdo bajo este contexto? Principalmente dos. La primera es que se encienden las alarmas para algunos sectores de la sociedad pues parten del supuesto de que mediante la adjudicación de nuevas licencias de radio comunitaria se pueda perder el trabajo simbólico-comunicativo llevado a cabo por las Fuerzas Armadas por tantos años en las zonas más afectadas por el conflicto menoscabando la legitimidad de las Fuerzas Armadas y la validez de su presencia en el territorio. La segunda preocupación, y quizás la más importante, es la controversia que genera que las FARC-EP puedan entonces hablar, con voz propia y legalmente, como fuente directa, a través de emisoras comunitarias establecidas en territorios que esta organización contralaba *de facto* con el ánimo de generar adeptos a su causa política. Como resultado escucharíamos, entonces, de viva voz por estos medios de comunicación a *ese otro* que no conocemos públicamente, *al enemigo*, lo cual deriva en una tensión político-comunicativa interesante: por una parte, se estaría promoviendo efectivamente la democratización de la información (las FARC-EP como fuente y actor comunicativo válido enmarcado en la legalidad), pero, por la otra, se estaría desnudando y haciendo visible la radicalización tan profunda que vive la esfera pública colombiana que imposibilita escuchar al otro, al adversario, al diferente, como interlocutor válido.

En este contexto, la tarea político-comunicativa más importante que se hace visible en el marco del Acuerdo Final es la de preguntarnos públicamente cómo efectivamente vamos a lograr desradicalizar y civilizar la esfera pública colombiana para que ya no sea un espacio a cooptar por alguno de los actores del conflicto, sino que se transforme en el espacio social privilegiado para la construcción de lo público a través del debate de las ideas, la argumentación, el reconocimiento del otro, las emociones y la construcción de todo tipo de narrativas que hagan visibles las diversas sensibilidades que conforman la sociedad colombiana. Este es nuestro reto mayúsculo: empezar a generar espacios comunicativos que permitan que las narrativas no oficiales del conflicto puedan competir en igualdad de condiciones con otras narrativas, con el ánimo de que el disenso y la diferencia sean la base primordial para la construcción de las arquitecturas complejas de la memoria, la comunicación, la política y lo público a futuro en Colombia.

Referencias

- Bonilla, Jorge (2004). "Medios de comunicación, conflicto armado y opinión pública. El consenso por otras vías". En *Síntesis. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, FESCOL, IEPRI, Nueva Sociedad, pp. 9-30. Disponible en: <http://goo.gl/O70HO>
- Bonilla, Jorge y Tamayo, Camilo (2014). "El deber de la memoria. La agenda investigativa sobre la cobertura informativa del conflicto armado en Colombia, 2002-2012". *Palabra Clave*, Volumen 17. Enero – Junio, pp. 13 - 45.
- Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. La Habana: Cuba. Disponible en: <http://goo.gl/43CRXu>
- Rey, Germán y Bonilla, Jorge (2004). *Calidad informativa y cubrimiento del conflicto. Estándares de calidad periodística en el cubrimiento del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Proyecto Antonio Nariño. Disponible en: <http://goo.gl/bBII2>
- Rey, Germán; Bonilla, Jorge; Tamayo, Camilo y Gómez, Patricia (2005). *La televisión del conflicto. Representación del conflicto armado colombiano en los noticieros de televisión*, Bogotá, Proyecto Antonio Nariño. Disponible en: <http://goo.gl/Hkblg>
- Rey, Germán y Bonilla, Jorge (2005). *La infancia y la calidad periodística en el cubrimiento informativo del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Proyecto Antonio Nariño. Disponible en: <http://goo.gl/qKGOH>
- Tamayo, Camilo (2008). "Significar para vencer: una mirada a las políticas comunicativas desde el verde oliva", en *Cien días vistos por Cinep*, Bogotá, pp. 1-6. Disponible en: http://issuu.com/cinepppp/docs/ciendiasno64_082008/1

Corrupción y mercancías políticas. Una hipótesis de las falencias de la sociedad civil para vigilar al poder político en Colombia



Gustavo Duncan

El coeficiente de GINI mide el grado de concentración de la riqueza en una sociedad. Va de 0 a 1. Cuanto más cercano a 1, peor desigualdad. Los países más desarrollados, a excepción de EE.UU., tienen un GINI en el rango de 0,25 a 0,35, mientras que los latinoamericanos oscilan alrededor del 0,5. Colombia es campeona con un GINI cercano al 0,55. A simple vista tanta desigualdad haría suponer que se trata de un país donde las élites económicas tienen un poder descomunal. Cualquier observador desprevenido se imaginaría incluso la existencia de una oligarquía implacable que impone salarios, tributos y condiciones laborales a su antojo. Sin embargo, Colombia es un país muy distinto al estereotipo de un paraíso para oligarcas. No solo existen graves problemas de seguridad para el empresariado causados la insurgencia y la delincuencia organizada, sino que los salarios y los impuestos no son particularmente bajos.

Un análisis comparativo entre países equivalentes y países con mayor y menor grado de desarrollo muestran que los costos laborales en relación al PIB per cápita y las tasas tributarias son similares a países de ingresos equivalentes (ver Tabla 1). Más explícito es que luego de que el Estado recolecta impuestos y los redistribuye entre toda la sociedad, una de sus funciones básicas, el GINI a duras penas baja de 0,58 a 0,53. Para dar una

idea de esta incapacidad redistributiva, basta decir que los países europeos de la OCDE lo reducen de 0,48 a 0,28 al incluir impuestos y transferencias (Steiner y Cañas, 2013).

El hecho de que la desigualdad no se explique por diferencias salariales o por una baja tasa tributaria y que los ingresos relativos de los más pobres no mejoren luego de redistribuir los recursos del Estado, sugiere una conclusión básica sobre la administración estatal en Colombia: la imposición de enormes costos de transacción por quienes detentan el poder político. Los responsables de la gestión de los recursos públicos, en particular aquellos que deben destinarse para el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos, extraen una enorme tajada en el proceso. El cambio mínimo del coeficiente de GINI luego de impuestos y transferencias, es una evidencia de la existencia de una clase rentista en el Estado. Funcionarios, políticos y contratistas utilizan las instituciones estatales para distribuir los recursos públicos entre aquellos que ya disponen de riqueza; más severo aún, los que se apropian de una parte de la riqueza que el resto de los colombianos producen y pagan mediante impuestos.

Tabla 1
Indicadores económicos y macroeconómicos

País	Salario 2015 (US\$)	Impuestos (2015)	PIB Cápita PPA (US\$)	GINI (2013)
Argentina	\$ 590,07	137,40%	nd	0,423
Bolivia	\$ 239,65	83,70%	\$ 6.880,90	0,481
Brasil	\$ 205,21	69,20%	\$ 15.359,30	0,529
Chile	\$ 353,42	28,90%	\$ 22.316,20	0,505
Colombia	\$ 221,37	69,70%	\$ 13.800,80	0,535
Ecuador	\$ 354,00	33,00%	\$ 11.388,20	0,473
Paraguay	\$ 322,50	35,00%	\$ 9.184,50	0,483
Perú	\$ 232,20	35,90%	\$ 12.402,40	0,447
Uruguay	\$ 339,27	41,80%	\$ 21.200,60	0,419

Fuentes: Datos de salarios mínimos, recopilaciones de la Fidagh, y las demás estadísticas, recopilaciones del Banco Mundial.

El problema es entonces una clase política viciada tendiente a la captura de recursos públicos. Sin embargo, ¿qué explica este comportamiento? ¿Es la falta de una verdadera democracia o la debilidad del control por parte de la sociedad civil a sus gobernantes y líderes políticos? El siguiente artículo sostiene que en Colombia la clase política ha podido mantener un comportamiento inapropiado a la luz de cualquier democracia avanzada, lleno de corrupción y actos contrarios a un mínimo de ética pública, por razones muy distintas. En particular por la existencia de una enorme porción de la economía que necesita de la protección de la clase política. Se trata de la proliferación de lo que Misse (2007) ha denominado como mercancías políticas, es decir, decisiones de poder que se transan para favorecer a determinados participantes o simplemente para permitir a unos agentes que participen en la compra y venta. Los participantes en esta economía, aunque padezcan los costos que significa una ejecución ineficiente de los recursos públicos, están dispuestos a votar por una clase política corrupta, y a respaldarla, porque les garantiza la continuidad de sus actividades económicas.

El problema: ni democracia restringida ni debilidad de la sociedad civil como causa

La democracia en Colombia, pese a los períodos de extensa violencia, no se ha caracterizado precisamente por ciclos de autoritarismo. En el contexto de América Latina llama la atención porque la competencia efectiva en las urnas ha sido pocas veces interrumpida por dictaduras. Y si bien es cierto que durante el pacto del Frente Nacional existían restricciones a la participación de partidos distintos a los tradicionales, existía la posibilidad para las terceras fuerzas de participar en las elecciones a través de alianzas con facciones de los partidos Liberal o Conservador¹⁶.

A principios de la década de los noventa las restricciones existentes habían sido desmontadas. Cualquier fuerza política podía participar directamente en las elecciones, se instauró la elección popular de ejecutivos locales (gubernaciones en 1991 y alcaldías en 1988) y la Constitución de 1991 trajo un diseño descentralizado de ejecución del gasto público. Paradójicamente la ampliación de la participación democrática, así como la introducción de toda una serie de mecanismos de participación ciudadana que empoderaban a la sociedad, no se tradujeron en una reducción de la corrupción ni en una mayor capacidad de la sociedad civil para controlar el comportamiento de la clase política.

Los escándalos políticos se han venido sucediendo a todo nivel, desde la apropiación descarada de las regalías en municipios de unos pocos miles de habitantes hasta los sobre costos y comisiones de contratos hechos en los ministerios y en las alcaldías de ciudades capitales, como Bogotá. También quedó claro que los protagonistas de los escándalos eran reacios a renunciar, se aferraban al poder y evadían responsabilidades a pesar de toda la evidencia revelada en los medios de comunicación. Mucho menos los actores del sistema político parecían prestos a abandonar los comportamientos y prácticas denunciados en los escándalos políticos del pasado. Quizá el incidente más dicente de esta resistencia a la sanción social fue el Proceso 8000, abierto a causa de financiación del narcotráfico a las campañas electorales. El presidente Ernesto Samper se negó a renunciar pese a toda la evidencia en su contra. Peor aún, pocos años después la historia demostró lo lejos que estaba el sistema de erradicar la injerencia del dinero de las drogas. La Parapolítica fue una versión aún más escabrosa y extensa del Proceso 8000.

16 Posada Carbó (2006) en su ensayo *La nación soñada*, hace una valoración comparativa bastante positiva de la democracia colombiana.

Lo interesante es que no se trata de la existencia de una casta política que se perpetúe en el poder para monopolizar unos recursos y unos privilegios. La competencia es real¹⁷. Individuos de los más diversos orígenes sociales y posturas ideológicas han podido hacer parte de la élite política de las regiones y en algunos casos han podido ocupar cargos nacionales de elección popular. César Gaviria y Álvaro Uribe, políticos profesionales provenientes de provincia, pudieron ser presidentes, y Gustavo Petro, un desmovilizado del grupo guerrillero M-19, fue alcalde de Bogotá. Algunos de estos políticos perduran, otros son reemplazados inmediatamente. La movilidad y la rotación son intensas. Pero quien llega a alguna instancia de poder por lo general adopta los mismos comportamientos, bien sea complacientes con la captura de recursos y la obtención de privilegios desde lo público o bien sea sin consideración a actitudes y principios que sin ser ilegales deben ser parte del desempeño de los funcionarios públicos en una democracia.

Lo paradójico es que el desempeño de la clase política tan opuesto a los principios y conductas de una democracia ocurre pese a la existencia de una prensa libre y vigilante. Los escándalos se suceden sin que la clase dirigente, desde los grandes líderes del gobierno y de las cortes hasta los alcaldes y jueces de pequeños municipios, sienta que le debe rendir cuentas a la sociedad. En muchos casos los protagonistas son inmunes a la sanción social: se niegan a renunciar y esperan pacientemente a que la gente se olvide del escándalo. Por consiguiente, no es por la ausencia de medios de control que el sistema mantiene una serie de vicios en los comportamientos de la clase política. Los indicadores de libertad de expresión (ver Figura 1) y de organizaciones de la sociedad civil (ver Tabla 2) muestran que Colombia, a pesar de la violencia propia de un conflicto armado interno de varias décadas, mantiene niveles incluso mejores que otros países de la región.

Es así que la enorme desigualdad económica es apabullada por otro tipo de desigualdad, aquella que proviene de quienes concentran en determinado momento el poder político en alguna instancia del Estado. La desigualdad en la distribución del poder político está asociada a la desigualdad en la sanción judicial y social que reciben los individuos por apropiarse de rentas económicas a través del uso discrecional del poder, lo que va desde comportamientos poco éticos hasta procedimientos abiertamente ilegales. La peor consecuencia de la injusticia política es que los procesos redistributivos, propios de un Estado, son demasiado costosos y complejos. Los tributos que pagan las élites económicas legales son esquilmados con absoluta impunidad por la clase política antes de que sean invertidos en obras y servicios públicos para la mayoría de la gente o antes de que sean invertidos para adecuar la infraestructura que necesitan los empresarios para producir más riqueza.

17 Puede argumentarse que algún sector de la élite social bogotana dispone ciertos contactos claves en medios de comunicación y empresas para acceder a los altos cargos nacionales de poder. Pero esta ventaja no es suficiente para monopolizar los cargos. La clase política regional puede influir para decidir quién ocupa las distintas carteras del gabinete. Políticos locales o de *provincia* como Cesar Gaviria y Álvaro Uribe pudieron llegar a la presidencia.

Figura 1
Libertad de prensa

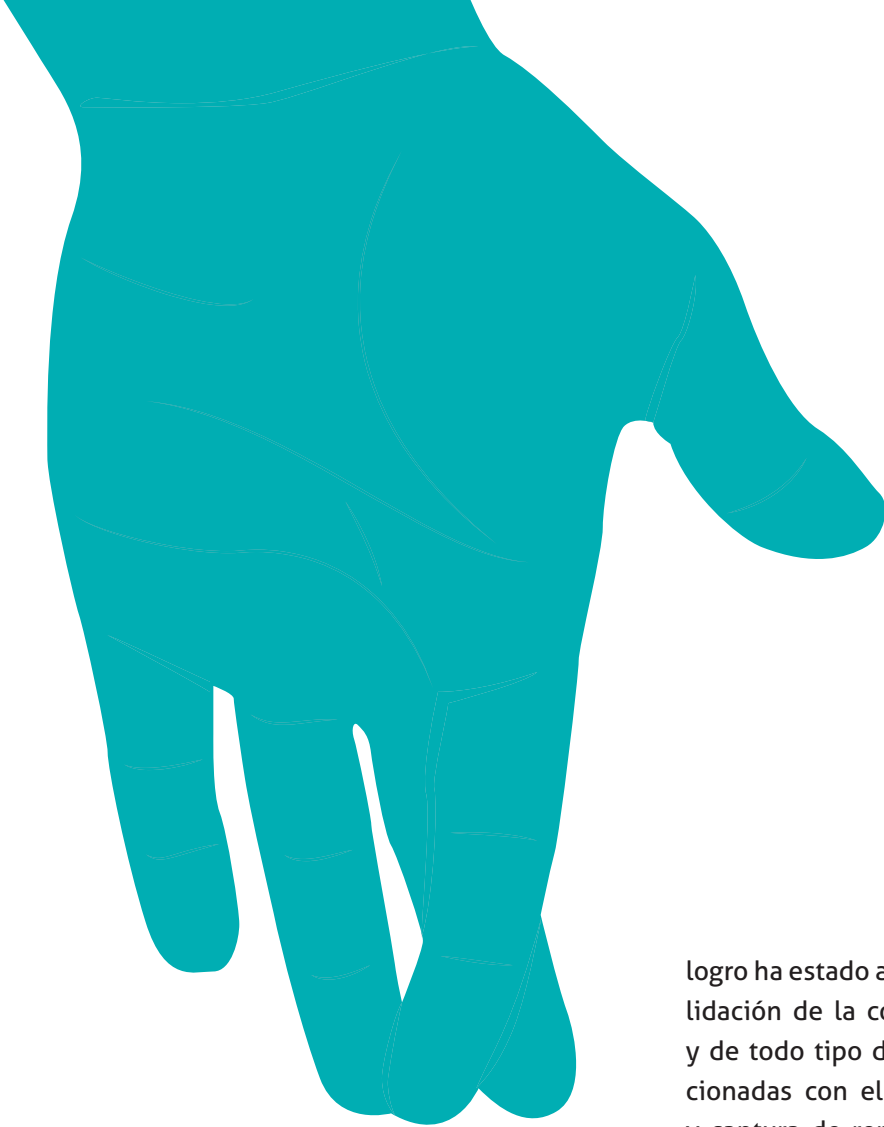


Fuente: Freedom House (2016).

Tabla 2. Indicadores de la sociedad civil

Países	Participación laboral en la sociedad civil organizada	Capacidad	Sostenibilidad	Impacto
Estados Unidos	9,80%	76	54	54
Reino unido	8,50%	66	60	50
Israel	8,00%	70	42	50
Alemania	5,90%	47	45	47
Argentina	4,80%	48	35	36
España	4,30%	54	37	30
Suráfrica	3,40%	44	35	33
Perú	2,50%	32	30	22
Colombia	2,40%	37	26	22
Uganda	2,30%	44	37	30
Kenia	2,10%	41	28	29
República Checa	2,00%	34	35	25
Filipinas	1,90%	30	35	17
Brasil	1,60%	30	31	26
India	1,40%	27	30	20
Polonia	0,80%	30	38	7
Rumania	0,80%	27	26	14
México	0,40%	23	29	19

Fuente: The Johns Hopkins Global Civil Society Index (2004).



Una hipótesis de cómo la economía subterránea afecta el control de la sociedad civil

Colombia todavía tiene muchos problemas para que sus dirigentes en la arena pública se ajusten a unos valores y comportamientos propios de una democracia avanzada, a pesar de tener una democracia relativamente consolidada en sus procedimientos e instituciones. De hecho, el gran logro de la última década, luego del sometimiento de las guerrillas y de la desmovilización de los paramilitares, ha sido la pacificación de la competencia político-electoral. Pero este

logro ha estado acompañado por una consolidación de la corrupción, del clientelismo y de todo tipo de prácticas antiéticas relacionadas con el control de las elecciones y captura de rentas públicas, en especial a través de la asignación de la contratación con el Estado.

En vez de deficiencias de la democracia y de la sociedad civil aquí se propone una hipótesis basada en la estructura económica y social del país. Las razones estructurales tienen que ver con toda una economía política que se ha instalado entre amplios sectores sociales. Allí donde los mercados racionales no funcionan, es decir donde no operan los mercados abiertos descritos por Weber, aquellos exentos de privilegios políticos y regulados por instituciones estatales imparciales, la corrupción se convierte en un mecanismo de defensa de los medios de vida de quienes dependen de otro tipo de mercados para subsistir, para generar un ingreso o para enriquecerse. La corrupción se convierte así en una mercancía y quienes

pueden adquirirla, continúan participando en los mercados. Este tipo de mercados incluyen la informalidad, las transacciones subterráneas que evaden impuestos o son ilegales pero toleradas socialmente, la captura de rentas públicas a través de sobornos y direccionamiento de contratos, y la criminalidad organizada, es decir de toda una amplia gama de la economía que no funciona bajo las instituciones de los mercados regulados por el Estado. Es una confluencia social de los más diversos orígenes, desde vendedores ambulantes hasta contratistas de la talla de los Nule, pasando por narcotraficantes, politiqueros y contrabandistas.

Todos ellos, consciente o inconscientemente, tienen claro que su negocio solo puede funcionar si existe una institucionalidad laxa que evite que las leyes y normas del Estado se apliquen tal como están establecidas. Si fuera así no habría a la vista de todos los ciudadanos ventas ambulantes, *sanandresitos*, compra de votos, piratería, plazas de vicio, contratos de obras que no se realizan, explotación de minas ilegales, cultivos de coca e incluso, en regiones periféricas y marginales, control de la población por milicias armadas. El problema es que demasiada gente se encuentra por fuera del mercado racional; la única manera de acceder a un ingreso, a un trabajo o a un bien público. El PIB del sector informal puede no ser mayor que el formal, pero el empleo es ligeramente superior. Para efectos prácticos muchas personas de este sector elegirán, o preferirán, a aquellos políticos que aunque reproduzcan la corrupción del sistema garantizan la continuidad de sus medios de vida. Del mismo modo que no van a respaldar las sanciones sociales que desde la prensa y la sociedad civil organizada se planteen a la clase política por sus comportamientos o serán más flexibles (o exculpadores).

Tabla 3
Economía subterránea y empleo informal

País	Economía Subterránea	Empleo Informal
Argentina	26,70%	49,70%
Bolivia	70,80%	75,10%
Brasil	41,10%	42,20%
Chile	21,10%	nd
Colombia	42,30%	59,60%
Ecuador	36,50%	60,90%
Paraguay	43,40%	70,70%
Perú	63,40%	69,90%
Uruguay	54,50%	39,80%

Fuente: Economía subterránea, Schneider et al. (2010), y Empleo informal, ILO Department of Statistics (2012).

La sensación de indignación es anulada por la necesidad de mantener los medios de vida y, más bien, la reacción apunta a una legitimación de sus actividades pese a ser informales, ilegales o criminales. El razonamiento es sencillo: si quienes controlan el estado violan las leyes o usan el poder para enriquecerse por qué nosotros, que estamos en desventaja, debemos respetar la institucionalidad. De allí que toda esa parte del espectro social que vive por fuera de los mercados formales coordine sus acciones, por las buenas y por las malas, para respaldar una clase política que si bien es sumamente corrupta e impone unos enormes

costos a la provisión de bienes públicos, le es funcional a sus intereses. De hecho el costo social de la corrupción es el precio que estos sectores están más que dispuestos a pagar para poder sobrevivir¹⁸.

El asunto estructural consiste en que en Colombia gran parte de la población depende de sectores económicos ligados a decisiones políticas y no a los mercados legales. La informalidad, el clientelismo, la ilegalidad y la corrupción son una fuente de empleos y de ingresos demasiado extendida en la economía del país. Son sectores que no están en condiciones, ni tienen el interés, de exigir a la clase política una moderación de sus decisiones y actuaciones, de modo que sigan las pautas de las democracias desarrolladas. Si se tiene en cuenta además que el Estado obtiene una porción significativa de sus recursos de rentas mineras, la situación es más crítica. Dicho de otro modo, el capitalismo racional, formal y legal, aquel desvinculado de decisiones del Estado y que construye su riqueza en el mercado abierto, es muy limitado. No tiene el peso suficiente para reclamar decisiones y actuaciones a la clase política de acuerdo a los intereses de los productores en este tipo de mercados.

La mediación de intereses de sectores que no dependen de los mercados abiertos para resolver sus problemas de ingresos, consumo y acceso a los servicios públicos, ha fortalecido la autonomía de la clase política frente a la sociedad civil. La mediación es una fuente de poder y recursos. Como resultado, así la sociedad civil esté organizada y disponga de libertad de expresión para reclamar ante abusos del poder político y tramitar sus demandas ante el Estado y la sociedad, sus organizaciones y distintas expresiones no tienen suficiente capacidad de convocatoria y movilización entre la población como para ser un interlocutor efectivo en el sentido de lograr alterar determinados comportamientos de la clase política. Es decir, la sociedad civil

La informalidad, el clientelismo, la ilegalidad y la corrupción son una fuente de empleos y de ingresos demasiado extendida en la economía del país.

18 Se trataría de una suerte de armas de los débiles descritas por Scott (1987).

tiene tribuna mediática pero esta tribuna no se corresponde con un control efectivo en cuanto a decisiones y actuaciones que son contraproducentes para la sociedad en su conjunto, en particular en aquello que sube los costos de provisión de bienes públicos.

En consecuencia, la corrupción no se va a solucionar solo a través de procesos de selección por méritos de funcionarios, de concientización social, de promoción de la vigilancia ciudadana y demás acciones necesarias en el corto plazo. Un desafío quizá mayor es la ampliación del sector formal de la economía, en especial aquel que funciona a través de mercados competitivos, libres y regulados por las instituciones del Estado, de modo que una mayor parte de la sociedad se preocupe por exigir que la política se depure sin que por ello vea cómo sus medios de vida son afectados por la imposición de una clase política que hace cumplir las leyes.

Otros factores

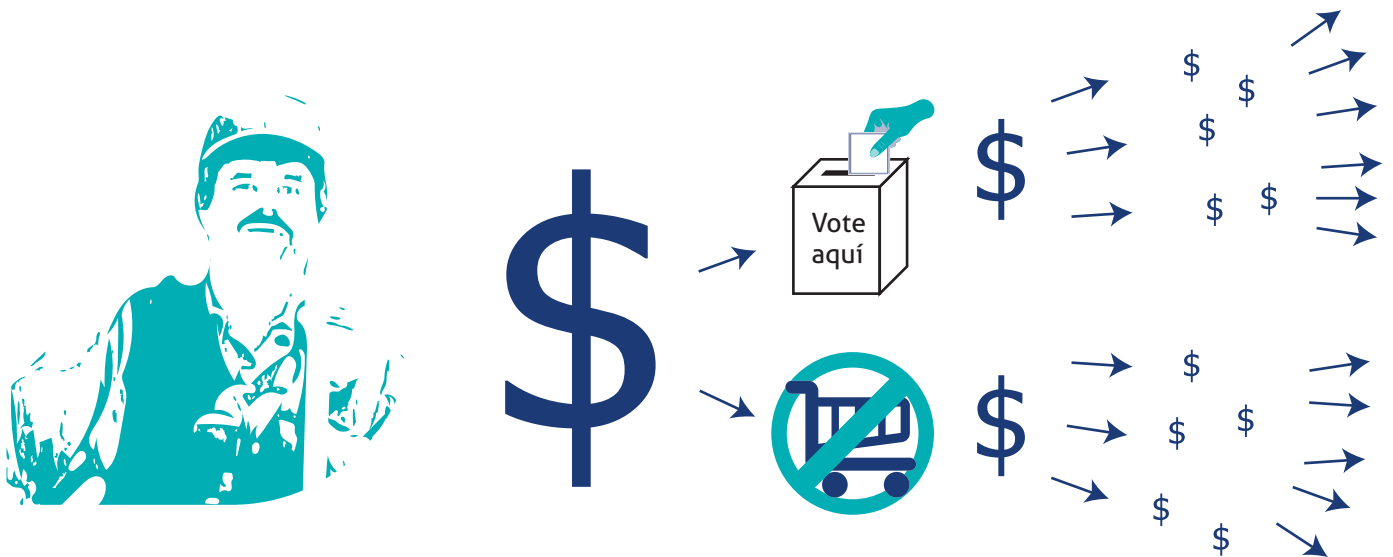
Los problemas que tiene la sociedad civil para vigilar y exigir determinadas conductas a la clase política no obedecen solamente a la importancia que tienen las mercancías políticas en la estructura del aparato económico. Otros factores también importan como explicación y como causas de una amplia proliferación de este tipo de economías en Colombia.

El uso del poder político para obtener derechos exclusivos para explotar un mercado dado ha sido una constante en la historia. Guillén (1979) ha retratado el sistema político en Colombia como uno basado en el legado de las instituciones coloniales, en el que la riqueza era el producto de privilegios que se desprendían de la posición en

el orden social y político. Incluso sostiene que estas instituciones fueron replicadas en agencias propias de la modernidad como los sindicatos o las industrias. Fernández (2005) muestra evidencia del uso del clientelismo para obtener ventajas en el control de rentas monopólicas tan temprano como en la Cartagena de principios de siglo XX. Otros estudios, como los de Múnera (1998), muestran que las élites políticas utilizaban su poder para garantizar la exoneración de operaciones masivas de contrabando desde el propio inicio de la vida republicana.

No es de extrañar que tanto uso del poder político como medio de enriquecimiento trajera consigo efectos culturales de largo plazo. Por un lado, las élites políticas perdieron mucha legitimidad a la hora de pretender ejecutar un proyecto modernizador. No tenían credibilidad a la hora de exigir a la población que se comprometiera con mercados basados en los méritos y esfuerzos de los participantes. Por otro lado, muchos sectores que se encontraban en situación desventajosa apelaron a prácticas ilegales o informales para acceder a recursos económicos y al poder político. Lo hacían teniendo en mente que era perfectamente legítimo utilizar las mismas prácticas de las élites para mejorar su situación.

Aunque estos aspectos de la modernización no son propios de Colombia sino de muchos países, cuando se mezclaron con coyunturas críticas como las del conflicto armado de finales de siglo XX y el boom del narcotráfico, los resultados en términos de capacidad de control por la sociedad civil fueron dramáticos. En las regiones donde este conflicto fue más intenso, la violencia contra la sociedad civil hizo que fuera muy difícil poder llevar a cabo algún tipo de control del poder político. Las cifras de asesinatos de defensores de derechos humanos y activistas sociales se desbordaron.



Por su parte, muchas economías subterráneas proliferaron gracias al narcotráfico porque se convirtieron en un mecanismo de lavado y de integración de los excedentes de las drogas en la economía. Fue así que el narcotráfico financió desde los mercados de contrabando hasta las campañas políticas. Fenómenos como la corrupción política, la inclusión en los mercados a través de la informalidad y el rechazo a las instituciones del Estado se profundizaron, lo que propició un debilitamiento de la sociedad civil en términos de capacidad de vigilancia de la clase política y de los funcionarios del Estado dentro de los parámetros de una democracia.

El resultado se vería en un país fragmentado entre las mercancías políticas y los mercados racionales. Grandes capas de la población, en especial quienes vivían en comunidades periféricas y marginales, dependían de actividades que requerían protección del poder político y, por consiguiente, como sostiene la hipótesis de este artículo, renunciaron a una verdadera capacidad de vigilancia de la clase política. Eso no quiere decir que no se organizaran como un componente de la sociedad civil para tramitar sus demandas ante el Estado, sino que la agenda de las organizaciones que formaron priorizaba otros asuntos como la defensa de los derechos humanos y el medio ambiente, también importantes, antes que el control de la corrupción y la vigilancia de las actuaciones de la clase política.

Conclusiones

El grueso de los analistas coincide que ya hoy el principal problema de Colombia no es la violencia que se deriva del conflicto armado sino la corrupción. Incluso, celebran la eventual firma de un acuerdo como una oportunidad para que el Estado y la sociedad concentren sus energías y recursos en resolver los problemas normales de un país, empezando por supuesto con la corrupción.

No están equivocados, la corrupción es de lejos el asunto más apremiante de política pública. Sin unas instituciones y agencias estatales capaces de ejecutar las distintas decisiones de gobierno, no habrá manera de atender las necesidades de la población, de proveer bienes

públicos y de aliviar las condiciones de exclusión y pobreza de muchos habitantes, o por lo menos no de una manera efectiva y eficiente. Los índices de desigualdad serán muy difíciles de mejorar luego de que el Estado extraiga tributos de los sectores de mayores ingresos de la sociedad porque al ejecutar el gasto público el desvío de recursos por corrupción minimiza, y a veces anula, los intentos redistributivos.

Sin embargo, el tema no puede ser abordado desde una perspectiva de simple voluntarismo como sugiere la hipótesis central de este artículo. La proliferación de la corrupción en Colombia y la incipiente capacidad de vigilancia de la sociedad civil a la clase dirigente obedecen a razones que van más allá de las voluntades de los involucrados, o como se ha llamado, de 'una cultura muy difundida entre nosotros'. De eso hay bastante, es cierto, pero no puede pasarse por alto que también hay razones estructurales en la organización de la economía y la política que explican el problema, en particular la presencia masiva de mercancías políticas.

En consecuencia, una política pública contra la corrupción no puede dejar por fuera un proyecto desde el Estado y la sociedad que se preocupe por: i) incluir dentro de la regulación estatal todas aquellas economías que aunque tuvieron su origen en transacciones ilegales o son abiertamente informales, como los *sanandresitos* y las ventas callejeras, al día de hoy pueden ser perfectamente regularizadas sin que dejen de ser competitivas, ii) incentivar la competencia en los mercados de la contratación pública de modo que simulen verdaderos mercados racionales; y, iii) ampliar el tamaño de la economía racional para a su vez ampliar la base tributaria y el número de firmas y personas naturales que sienten que tienen cómo exigirle a la clase dirigente una provisión más eficiente de bienes públicos.

Bibliografía

- Fernández, Alfonso (2005). *Clientelismo y guerra civil en Cartagena. Sobre las estrategias políticas de la élite cartagenera (1885-1895)*. Revista digital de historia y arqueología del Caribe, Memoria. Universidad del Norte. Barranquilla-Colombia. Vol. 2, núm. 002, 2005. p. 33.
- Guillén, Fernando (1979). *El Poder Político en Colombia*, Editorial Punta de Lanza, Bogotá.
- Misse, Michel (2007). *Illegal markets, protection rackets and Organized Crime in Rio de Janeiro*. Estudos Avançados 21 (61).
- Múnera, Alfonso (1998). *El fracaso de la nación. Región, clase y raza en el Caribe colombiano (1717-1821)*. El Áncora Editores.
- Posada Carbó, Eduardo (2006). *La nación soñada. Violencia, liberalismo y democracia en Colombia*. Grupo Editorial Norma.
- Scott, James (1987). *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. Yale University Press.
- Steiner, Roberto y Cañas, Alex. (2013). *Tributación y equidad en Colombia*. Documento de la Misión de Movilidad Social y Equidad. Fedesarrollo.

Accountability societal y participación política



Alejandra Ríos Ramírez
Ana María Peralta Vélez

No dejan de ser preocupantes las cifras de percepción de la corrupción en Colombia. Según el informe presentado en 2014 por el Barómetro de las Américas, el 59,5% de los colombianos cree que la corrupción de los funcionarios públicos del país es muy generalizada. Esta cifra nos ubica, frente a los otros 20 países consultados, como el lugar con el más alto índice de percepción de la corrupción en la región; compárese con Canadá, país con el menor puntaje a este respecto: 21,5%¹⁹. Adicionalmente, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de 2015, de los 168 países estudiados, el nuestro ocupa el puesto 83 con un puntaje de 37/100²⁰.

Medir la percepción de la corrupción no es lo mismo que medir los actos de corrupción que objetivamente se dan. No obstante, las anteriores cifras lanzan la señal de que los colombianos carecen

19 Para consultar el informe completo del Barómetro de las Américas 2014 ¿Estamos preparados para la paz? Dilemas de la democracia y desconfianza institucional en el marco del proceso de paz, consultar: <http://obsdemocracia.org/uploads/1431531095.pdf>

20 El puntaje que obtiene un país en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) indica el nivel de corrupción que se percibe en el sector público. Así, en una escala de 0 a 100, un puntaje que se acerque al 0 indica que hay una percepción de altos niveles de corrupción y uno próximo a 100 indica lo contrario. Información disponible en:

<http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

de una imagen positiva de sus instituciones en cuanto a la transparencia de sus procedimientos se refiere. Esto, evidentemente, trae repercusiones de gran calado respecto a la importancia que las instituciones públicas tienen en la conformación de un sentido de ciudadanía activo y responsable. La ausencia de confianza institucional se refleja en la negativa por parte de los individuos a identificarlas como su marco de referencia moral, político y social.

La corrupción, entendida como “comportamiento desviado asociado con una motivación particular, que es la del beneficio privado a costa del público” (PNUD, 2009)²¹, encuentra su antagónico en la transparencia, pues se entiende que los funcionarios del Estado deben promover el bienestar general y proteger los derechos de ciudadanía y, en ese sentido, abstenerse de usar la estructura del Estado para satisfacer sus fines particulares. Para cumplir con estas funciones, que por lo demás son los principios más simples de cualquier democracia contemporánea, se exige que los procesos de la administración pública sean claros y abiertos a los ciudadanos. En términos generales se trata de que la sociedad en su conjunto haga parte de lo que Andreas Schedler denomina “la domesticación del poder”²²; y en términos particulares de que los ciudadanos mismos hagan parte de la construcción de prácticas y herramientas para el control efectivo del accionar del Estado en todas sus dimensiones. Lo anterior se conoce como *accountability*.

El concepto de *accountability*²³ alude a la necesidad de controlar el poder público mediante mecanismos que demandan que los funcionarios informen y justifiquen sus acciones. Sus elementos constitutivos son el *answerability* y el *enforcement*. El primero hace referencia al hecho de que los funcionarios deben informar y justificar las decisiones que toman, y el segundo apunta a que exista la posibilidad de que estos sean sancionados en caso de que incurran en actos ilegales.

Guillermo O’Donnell (2004) establece dos tipos de *accountability* básicos: uno horizontal y otro vertical²⁴. El primero se refiere a los órganos estatales responsables de vigilarse entre sí para que ninguno sobrepase sus límites y se contribuya de ese modo al balance y el

21 Para una explicación más detallada sobre la transparencia ver: “Ética, Transparencia y lucha contra la corrupción en la administración pública, manual para el ejercicio de la función pública”, del PNUD, disponible en: http://archivo.anticorruptcion.gob.ar/politicas_08.asp

22 Schedler, A. (2008). “Qué es la rendición de cuentas”. Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Internacionales. México, DF.

23 Cabe señalar que la traducción más frecuente que se hace de este término al español es *rendición de cuentas*, sin embargo estas nociones no son completamente equivalentes. Aunque para efectos prácticos, en este texto las usaremos indistintamente. Para conocer más sobre el origen y las acepciones del concepto *accountability*, ver Mark Bovens (2007) y Andreas Schedler (2008).

24 En este punto se hace necesario aclarar que el término *accountability* cuenta con más caracterizaciones. Así, como señala el PNUD (2010), se ha establecido que a partir del *accountability* horizontal y del vertical deriva un conjunto de subtipos que se reciben nombres como rendición de cuentas hacia abajo, hacia arriba, híbrida, interna, mutua, exterior y diagonal.



equilibrio del poder; esto se conoce como control intrainstitucional y son ejemplo de ello las contralorías, las defensorías, las procuradurías, las altas cortes, etc. De otro lado, el *accountability* vertical encuentra su fundamento en la relación existente entre los funcionarios elegidos por voto popular y la ciudadanía, y señala que esta última tiene la capacidad de ejercer control sobre los primeros premiándolos o castigándolos con su voto en la elecciones periódicas.

Sin embargo, este tipo de control resulta insuficiente, entre otras razones, porque no todo funcionario elegido por voto popular busca su reelección, o porque no todo el que pierde unas elecciones fracasa al ser juzgado por sus labores, sino por ejemplo, porque su maquinaria electoral no fue lo suficientemente sólida para ganarlas. También es insuficiente este tipo de control porque, de manera más estricta, los ciudadanos no tienen acceso directo o no

conocen en totalidad los planes de gobierno de los políticos por quienes votan, y en ese sentido el castigo o el premio mediante el voto no responde la mayoría de las veces a la evaluación que un ciudadano pueda hacer del cumplimiento efectivo de las propuestas políticas de los candidatos.

Las anteriores razones demuestran la insuficiencia del *accountability* vertical-electoral y conducen a formular otro tipo de control político denominado *accountability* societal. Es a través de este tipo de control social que la ciudadanía promueve la transparencia y la exigencia de rendición de cuentas mediante prácticas que implican la solicitud de información y la movilización de sanción a los funcionarios públicos; todo ello con el propósito de “[...] intentar solventar los efectos que producen en los gobiernos las asimetrías de información y la autonomía extrema de los agentes

...la misión del *accountability* societal está en limitar las arbitrariedades del poder, prevenir y remediar sus abusos y hacer que su ejercicio sea en cierto modo predecible.

públicos” (Sosa, 2011, p. 25). Así las cosas, la misión del *accountability* societal está en limitar las arbitrariedades del poder, prevenir y remediar sus abusos y hacer que su ejercicio sea en cierto modo predecible (Schedler, 2008:24). No se trata de limitar el campo de acción de los funcionarios públicos y las instituciones del Estado, sino de restringir y disminuir al máximo la posibilidad de abuso del poder.

Este tipo de *accountability* encuentra su expresión más natural en agrupaciones de la sociedad civil que, además de exigir rendición de cuentas, estimulan la participación política de los ciudadanos. Al respecto, Peruzzotti (2010) determina que existen tres actores o tipos de asociación que configuran esta modalidad de control al poder político: los movimientos sociales, las organizaciones de élite y el periodismo independiente o de denuncia. De estos, los primeros surgen como respuesta a medidas y políticas estatales; los segundos constituyen asociaciones con carácter de permanencia conformadas por ciudadanos con alto nivel de formación profesional, y el último se presenta como medio de divulgación de las problemáticas sociales y políticas, pero también como fuente de investigación del accionar de los funcionarios públicos. Como puede verse, las asociaciones civiles que se trazan como propósito vigilar y monitorear el accionar de la administración pública pidiendo que se les rinda cuentas, tienen la capacidad de aumentar el descontento social y político, y con ello, conducir a la activación del *accountability* horizontal o del Estado y a las sanciones penales que a cada caso correspondan.

En Colombia existen múltiples mecanismos consagrados en la Constitución para participar del poder político; del mismo modo, se promueven variedad de espacios para ejercer control a la administración pública y para que esta sea abierta a las iniciativas civiles de petición de cuentas. Entre leyes y decretos, nuestro marco normativo es amplio; aquí algunos ejemplos de ello: Ley 489 de 1998 sobre Organización y funcionamiento de la administración pública; Ley 850 de 2003 sobre Veedurías Ciudadanas; Ley

1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción; Ley 1712 de 2014 sobre Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública; Decreto 028 de 10 de enero de 2008, que en su artículo 18 trata sobre la rendición de cuentas de entidades territoriales, entre otros.

No obstante, la mayoría de los ciudadanos no solo desconoce la normativa sino que ignora los derechos que entraña. Por ello existe una gran deuda en la enseñanza, apropiación y uso de tales mecanismos de control social; estamos en mora de reconocer que una ciudadanía activa no es solo la que sufraga sino también aquella que vela porque en su nombre no se cometan abusos de poder y no se privilegie a unos sobre otros bajo el manto de la legalidad.

El proceso de paz con las FARC-EP, particularmente el punto 2 sobre Participación Política²⁵ del Acuerdo Final, puede verse como una oportunidad y un reto para saldar esa deuda. Esto es, la Apertura democrática para construir la paz, además de fomentar una competencia electoral más amplia y por ello más representativa de sectores sociales marginados del sistema político de nuestro país, merece entenderse también como posibilidad de reforzar institucionalmente la comprensión de la participación política como control social. El refuerzo de la idea de que una ciudadanía activa también se ejerce mediante el compromiso ciudadano dirigido a que los funcionarios por los que votamos o los que son elegidos por quienes nos representan, sean controlados y sancionados en caso de que abusen del poder que les da su lugar dentro de la estructura estatal.

Creemos que este punto del Acuerdo no hace otra cosa que darle un lugar preponderante al *accountability* societal y a los mecanismos que de allí puedan derivarse en clave de control a la corrupción. Lo anterior en razón de que este punto, entre otros aspectos, integra en su concepción de participación política el fortalecimiento de los movimientos sociales al pretender dotarlos de herramientas para que puedan, sin miedo a ser eliminados, ejercer oposición o control político a los funcionarios públicos mediante la visibilización de sus demandas. Por ello, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política contempla evaluar el desempeño y los resultados del proceso mediante audiencias de rendición cuentas y de promoción de la creación y fortalecimiento de observatorios de transparencia; todo ello como mecanismo de vigilancia del efectivo ejercicio de la participación política en el territorio nacional. Para complementar las anteriores estrategias, se contemplan fuertes campañas institucionales y sociales de comunicación del decurso de este proceso de implementación.

25 Punto 2 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*: "Participación política: Apertura democrática para construir la paz". Disponible en: https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24_08_2016acuerdofinalfinal-final-1472094587.pdf

Como puede verse, las instancias llamadas a promover tal control y a ejercerlo deben ser los movimientos sociales, las organizaciones sociales de élite —veedurías, observatorios, plataformas sociales de control ciudadano— y el periodismo independiente o de denuncia.

Lo anterior articula el sentido y la vocación del *accountability* societal. El llamado a la transparencia mediante la petición de cuentas, como decíamos arriba, no tiene que ver con la pretensión de inmovilizar a los funcionarios del Estado ni con detener el funcionamiento de la administración pública. Antes bien, bajo la premisa de que las democracias contemporáneas encarnan los valores de la libertad, la igualdad y el derecho a la participación²⁸, se trata de que para el escenario de posconflicto, la ciudadanía integre en sus valores más cotidianos las prácticas de la transparencia y el compromiso con las instituciones del Estado, en el entendido de que este no es otra cosa que lo que cada uno de nosotros haga de él.

La corrupción no es un destino histórico de nuestra cultura; es una manera en que hemos aprendido a hacer y a ejercer la política; por ello, al decir de Guillermo O'Donnell, institucionalizar la desconfianza en el poder político mediante el *accountability* societal puede ser un paso importante. Aunque no sepamos a cabalidad cuántos actos de corrupción se cometan a diario en nuestra sociedad, la transición hacia una sociedad menos violenta y menos corrupta es la oportunidad de participar más activamente de nuestras instituciones. Participar, tal vez, produzca la percepción de que al hacer parte activa de nuestras instituciones políticas, la corrupción cede paso a la transparencia y a la responsabilidad pública.

Dicho lo anterior, se quiere enfatizar en que la apertura democrática no debería asumirse como el inicio de un sistema político inédito sino como la continuación del esfuerzo porque nuestra democracia integre en sus procesos y en sus derechos y deberes a la mayor cantidad de colombianos posible. No lograremos grandes éxitos si creemos que la participación política para la paz es un comienzo sin historia. Profundizar en la democracia significa entonces reconocer que la implementación requiere de grandes esfuerzos institucionales y civiles para lograr que la ciudadanía integre finalmente en sus prácticas políticas los mecanismos de control social ya existentes y sume los que se promoverán en esta transición. Todo lo cual requiere reconocer que la corrupción se configura por pequeños actos cotidianos que cada uno de nosotros emprendemos.

28 Para comprender mejor cómo la práctica del *accountability* integra los valores más propios de las tradiciones liberal, democrática y republicana, ver: Ríos, A. et al. (2014), "*Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política*".

Bibliografía

- Bovens, Mark. (2007) "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework". En: *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4 (julio), Oxford, pp.447-468.
- El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) (2014) *¿Estamos preparados para la paz? Dilemas de la democracia y desconfianza institucional en el marco del proceso de paz*.
- O'Donnell, Guillermo. (2004) "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". En: *Revista Española de Ciencia Política*, No. 11 (octubre), España, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), pp.11-31.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016) *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de: https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24_08_2016acuerdofinalfinal-final-1472094587.pdf
- Peruzzotti, Enrique. (2010) "La política de *accountability* social en América Latina". En: Olvera, A. (Ed.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. México: Porrúa.
- Peruzzotti, Enrique. (2008) *Marco conceptual de la rendición de cuentas*. Ponencia presentada en la reunión técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). Buenos Aires: Auditoría General de la Nación.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. (2002) "Accountability social: la otra cara del control". En: Peruzzotti y Smulovitz (Eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- PNUD. (2009) "Ética, Transparencia y lucha contra la corrupción en la administración pública, manual para el ejercicio de la función pública". En: <http://archivo.anticorrupcion.gob.ar/documentos/Libro%20SICEP%202da%20parte.pdf> (Visitado el 2 de agosto de 2016).
- PNUD. (2010) "Promover la rendición de cuentas social: de la teoría a la práctica, Nota temática, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo". En: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20Social%20Accountability-Guidance%20Note-ES.pdf.pdf> (Visitado el 23 de julio de 2016)
- Ríos, Alejandra. et al. (2014) "Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política". En: *Colombia Internacional*, No. 82 (septiembre - diciembre), Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 261 - 288.
- Ríos, Alejandra & Trujillo, Juan Pablo. (2014) "Accountability societal: herramienta de gobernanza contra la corrupción". En: Eslava, A. (Ed.) *Oro como fortuna*. Medellín: Editorial EAFIT.
- Schedler, Andreas. (1999) "Conceptualizing Accountability". En: L. Diamond, M. F. Plattner & A. Schedler (Eds.), *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Colorado: Lynne Rienner.
- Schedler, Andreas. (2008) "Qué es la rendición de cuentas". México, DF Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales.
- Sosa, José. (2011) "Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio". En: José Sosa (Comp.) *Transparencia y rendición de cuentas*. México, DF: Siglo XXI editores.

Oposición: antecedentes y desafíos



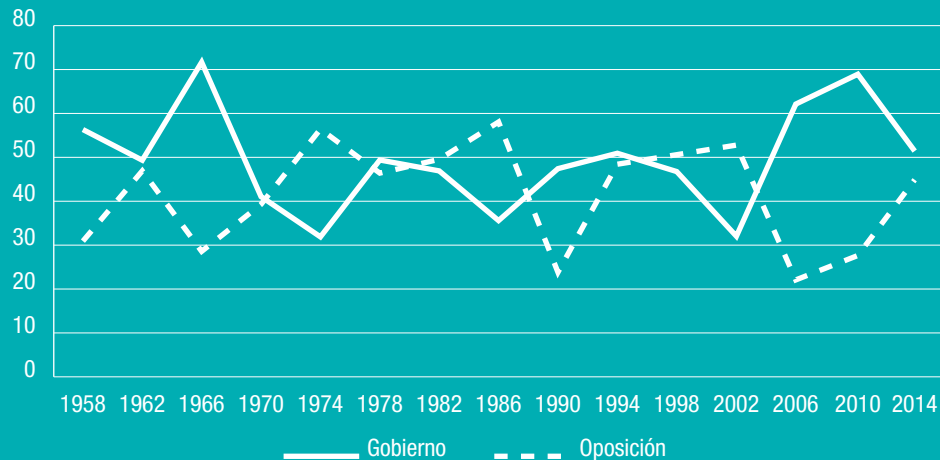
Jorge Giraldo Ramírez

El acuerdo *Participación política: apertura democrática para construir la paz*—con el que se saldó el punto 2 de la agenda establecida entre el Gobierno nacional y las FARC—ene entre sus propósitos expresos los de brindar “garantías para el ejercicio de la oposición” y que “se promueva el respeto por el opositor político”. El acuerdo contempla el ejercicio de la oposición tanto para la actividad de partidos y movimientos políticos, en las tareas estándar para cualquier sociedad democrática, como la que llevan a cabo organizaciones y movimientos sociales alrededor de sus intereses sectoriales.

El acuerdo es un retorno a temas tradicionales de la política colombiana como el esquema gobierno-oposición, las garantías a la oposición y la financiación de las campañas políticas. En el acuerdo están implícitos algunos lugares comunes sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas: las restricciones para el cambio de gobierno y, con más énfasis, la ausencia de espacios legales y efectivos para el ejercicio de la oposición. Estos lugares comunes carecen de sustento empírico. Si bien la competencia política tuvo las restricciones propias de todo pacto consociacional, la oposición participó con resultados notables durante el Frente Nacional, a partir de 1978 no tuvo impedimentos constitucionales y, por el contrario, obtuvo espacios efectivos con la carta política de 1991.

En la figura se presentan los resultados electorales de la oposición entre 1958 y 2014 para la Presidencia. La oposición logró triunfar en cinco de las once celebradas, sin tener en cuenta la alternancia que se dio durante el Frente Nacional y que cubrió cuatro certámenes por la primera magistratura. Durante los dieciséis años de duración del pacto, los opositores al mismo lograron votaciones entre el 19,8% y el 39,1% del total de votos válidos y en 1970 estuvieron a punto de frustrar el acuerdo bipartidista.

Figura 1



Fuentes: Political Database of Americas, 1999, Registraduría Nacional del Estado Civil. Cálculos propios.

En Colombia, desde 1930 y por lo menos hasta 1998, se presumía “una situación de desequilibrio electoral entre el Partido Liberal y el Partido Conservador. Y aún mayor, casi abismal, entre los partidos históricos y los partidos que representan la llamada izquierda radical”²⁷. Sin embargo, ello no impidió que los conservadores pudieran ganar con cierta frecuencia elecciones presidenciales, entre ellas dos después del supuesto cierre del sistema político en 1958, ni que candidatos que compitieron al margen del oficialismo bipartidista pudieran obtener resultados significativos a lo largo del periodo, descontando el triunfo de *Primer Colombia* en 2002. En la tabla se discriminan estos resultados, que muestran que la oposición no tradicional siempre —aún en medio de dificultades— ha podido participar en condiciones competitivas en el país. No deja de ser curioso que esta oposición, usualmente con pocas opciones de triunfo, obtuviera mejores guarismos durante el *cierre* del Frente Nacional que después de la *apertura democrática* de 1991.

27 Fernando Cepeda Ulloa, “De la oposición...”, *Estrategia*, junio de 1977, p. 20.

Votación de candidatos de oposición no tradicional, elecciones presidenciales 1958-2014

Año	Candidato	Partido	Votos	%
1958	Jorge Leyva	Movimiento de Unión y Reconquista ^o	614.861	19,8
1962	Alfonso López Michelsen	Movimiento Revolucionario Liberal ^o	624.863	23,8
1966	José Jaramillo Giraldo	Alianza Nacional Popular	741.203	28,3
1970	Gustavo Rojas Pinilla	Alianza Nacional Popular	1.561.468	39,1
1974	María Eugenia Rojas	Alianza Nacional Popular	492.166	9,5
1978	Otros	¿?	187.624	3,7
1982	Luis Carlos Galán	Nuevo Liberalismo	746.024	10,9
1986	Jaime Pardo	Unión Patriótica	328.752	5,4
1990	Antonio Navarro Wolff	Alianza Democrática M-19	754.740	12,5
1994*	Antonio Navarro Wolff	Compromiso Colombia	219.241	3,8
1998*	Noemí Sanín	Sí Colombia	2.824.735	26,9
2002	Luis Eduardo Garzón	Frente Social y Político	680.245	6,16
2006	Carlos Gaviria Díaz	Polo Democrático Alternativo	2.613.157	22
2010	Antanas Mockus	Partido Verde	3.588.819	27,5
2014	Oscar Iván Zuluaga	Centro Democrático	6.905.001	45

Fuentes: *Political Database of Americas*, 1999, Registraduría Nacional del Estado Civil.

Cálculos propios.

Notas: ^o Candidatos opositores al Frente Nacional, en disidencia con sus partidos de origen.

* Resultados de la primera vuelta.

Siendo así las cosas, en materia de oposición lo consignado en el acuerdo sobre participación política parte de una premisa que no es cierta y su única justificación es aprovechar una demanda de las Farc para intentar de nuevo el desarrollo de un artículo de la carta constitucional²⁸. Dicha demanda se apoya en la percepción de algunos sectores que atribuyen la insurgencia guerrillera al reclamo por una ampliación de la democracia, idea equivocada totalmente²⁹. También habría que añadir que un estatuto para la oposición hace parte del

28 No sobra recordar que la Constitución de 1991 había ordenado tal estatuto (Título IV, Cap. 3). Al momento de escribir esto se había nombrado una comisión paritaria Gobierno para elaborar una propuesta. "La mesa de diálogos de La Habana avanza en el Estatuto de Oposición", *El Tiempo*, 09.08.16.

29 Al respecto, véase Isidro Vanegas, "Las guerrillas, la democracia y el Frente Nacional", en C. Caballero, M. Pachón y E. Posada (comp.), *Cincuenta años de regreso a la democracia: nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional*, Bogotá, Universidad de Los Andes, 2012, pp. 187-204. También, Jorge Giraldo, *Las ideas en la guerra*, Bogotá, Debate, 2015, capítulos 1 y 3.

Reforma

- ✓ • Accuptio. Et omnium fugia deneste eaqui ad magnimos aut eosant doles posandusant ulles earis aborepudiae porro issitem que mo magnatur sunt harionsecea nullaborem iditatur.
 - X • id mollab ius vendae volupta possimi pectamporum sam fugita core experum sunt aspitent ute nus dit vel et
 - ✓ • Cieniatu, eic tem quae. Ficientemque evellatena consequam niam vellaut laboribus, odioris dolliquid erovitio moluptatur sitecus cimusam am vel iscillu ptibus.
 - ✓ • ~~melentibus ayenis abhorrorem fugit vel ecume commodi consecte millabore~~ ides aut as volesciis quam remquat emoler re volo ~~labor siti odigeni~~ mposant adita volescispum.
- ~~Accuptio. Et omnium fugia deneste eaqui ad magnimos aut eosant doles
harionsecea nullaborem iditatur. posandusant ulles earis aborepudiae porro issitem que mo magnatur sunt
iscillu ptibus. am vel~~

repertorio de medidas adoptadas en procesos de paz, aunque la experiencia histórica se ha dado para países no democráticos, básicamente³⁰.

Eso no significa que el país no requiera modificaciones en la legislación sobre partidos y campañas políticas, pero los términos de las mismas no deberían tener como fuente única y exclusiva el acuerdo final que surja de la Mesa de Conversaciones en La Habana. Más importante aún, los grandes problemas de la competencia política en el país son otros distintos al de la oposición. Al respecto Claudia López, por ejemplo, planteó tres grupos de propuestas sobre: (a) un sistema electoral que garantice una “competencia legítima y equilibrada”, (b) “democratizar y fortalecer las organizaciones y movimientos políticos” y (c) lograr una representación más adecuada de la población rural³¹.

Una reforma sobre partidos y elecciones es —en el mejor de los casos— insuficiente, como la misma autora expone. Se requeriría abordar dos temas conexos: el de la corrupción, que se enfoca en el manejo de los presupuestos de inversión, los procesos de contratación pública y la opacidad en la información de los agentes de la misma (servidores públicos y contratistas); y el de la cultura política (en el sentido de transformar las “prácticas perversas”)³². Ambos son cruciales a la hora de hablar de la eficacia de la oposición como mecanismo de control y resistencia al poder gubernamental y como probabilidad real de alternativa al mismo.

30 United Nations System Staff College (UNSSC), *The Role of Elections in Peace Processes: When and How they Advance Stability or Exacerbate Conflicts*, Turín, 2011, p. 26.

31 Claudia López, ¡Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué?, Bogotá, Debate, pp. 438-457.

32 *Ídem.*, pp. 457, 439.

A finales de la década de 1970, Fernando Cepeda efectuó un diagnóstico sobre la democracia colombiana a partir del cual quiero enfatizar los principales problemas para el ejercicio de la oposición política en el país:

- a) La “ausencia de conflicto ideológico” que condujo primero al pragmatismo y después a una política protagonizada por microempresas electorales guiadas por la lógica de los negocios (cuánto invierto en campaña, cuánto recibo en contratos).
- b) La violencia política “como método de lucha interpartidista” que logró aclimatarse entre los partidos tradicionales con el pacto del Frente Nacional pero que fue retomada por el Partido Comunista y por las organizaciones de la izquierda armada.
- c) La “política de la desesperación” —que hoy llamamos polarización— que deja la impresión de “que no aprendimos a hacer oposición”³³.

El país minimizó las consecuencias de mediano plazo de la corrupción. El propio Cepeda, en 1979 afirmó, con tanta tranquilidad como cinismo, que la democracia sobrevivía gracias, entre otras cosas, a que “la corrupción... ha cumplido una función de movilización de sectores marginados”³⁴. El narcotráfico, que ya despuntaba en aquel entonces, se convirtió en un catalizador de la misma gracias a su afán de traducir su riqueza en poder político.

La violencia política perdió gran parte de sus motivaciones ideológicas. Por supuesto, una parte del *politicidio* —expresión usada para describir el asesinato representativo de militantes— de la Unión Patriótica y la totalidad del de Esperanza, Paz y Libertad³⁵ tuvieron móviles ideológicos pero la principal explicación de la violencia política en los últimos 25 años es la disputa por el poder fáctico regional que permitió alianzas y enfrentamientos insólitos entre guerrillas, paramilitares, narcos y políticos tradicionales, y condujo —entre 1986 y marzo de 2003— al asesinato de 162 alcaldes, 420 concejales y 529 funcionarios locales,³⁶ y —entre 1970 y 2010— al secuestro de 318 alcaldes, 332 concejales, 52 diputados y 54 congresistas³⁷.

La polarización política, si bien tiene antecedentes conspicuos en Colombia, es un fenómeno global en el siglo XXI y se ajusta bien a lo que Giovanni Sartori llama “oposición no responsable”³⁸. Las tipologías sobre la oposición que aparecen en la escasa literatura sobre el tema

33 Fernando Cepeda Ulloa, “Por qué sobrevive la democracia colombiana”, *Estrategia*, abril de 1979, pp. 40-42.

34 *Ídem.*, p. 42.

35 Para la tesis de estos *politicidios*, véase Francisco Gutiérrez, “Tendencias del homicidio político en Colombia 1975-2004: una discusión preliminar”, en F. Gutiérrez, M. E. Wills y G. Sánchez (coord.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*, Bogotá, Norma, 2006, p. 492.

36 Borman R. Ballesteros y Alberto Maldonado, *Violencia y gestión municipal*, Bogotá: Federación Colombiana de Municipios – GTZ, 2003, pp. 29-34.

37 Centro Nacional de Memoria Histórica, *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, Bogotá: CNMH, 2013, p. 68.

38 Giovanni Sartori, “Opposition and Control Problems and Prospects”, *Government and Opposition* 1/2, 1966, pp. 149-154.

suelen decantarse hacia dicotomías como leal/ desleal (Hirschmann), democrática/antidemocrática (Sartori), clásica/de principio (Kirchheimer), pero ninguna de ellas puede dar cuenta de la situación política en países en guerra. De este modo, algunos análisis incluyen como medida de tolerancia política la opinión sobre las guerrillas como si el fenómeno insurgente pudiera tipificarse simplemente como oposición. De allí, que resulte engañoso hablar de *oposición armada*, expresión con la que las guerrillas y sus entornos han jugado sistemáticamente.

El objetivo declarado en la mesa de La Habana de romper el vínculo entre política y armas se ha venido realizando de modo paulatino con los procesos de desmovilización de los grupos armados ilegales desde 1990 y, en ese contexto, la desaparición de las Farc como factor de violencia es importante. Pero sin los arreglos institucionales correspondientes ni las transformaciones profundas en la cultura política, ese comienzo difícilmente fructificará. También queda por ver si —ya en la vida civil— el movimiento político que surja de la desmovilización adopta el perfil de una oposición constitucional y responsable o sigue el camino de la oposición de principio.

Conviene recordar en este momento la sentencia de Albert O. Hirschmann, quien nos conocía bien: “Toda sociedad aprende a vivir con cierta cantidad de tal comportamiento antifuncional o malo, pero para evitar que el mal comportamiento se alimente a sí mismo y conduzca al decaimiento general, la sociedad debe reunir en su interior fuerzas que hagan volver al mayor número posible de actores de mal comportamiento a la conducta requerida para el buen funcionamiento de la sociedad”³⁹.

El objetivo declarado en la mesa de La Habana de romper el vínculo entre política y armas se ha venido realizando de modo paulatino con los procesos de desmovilización de los grupos armados ilegales desde 1990...

39 Albert Hirschman, *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 11.

Participación política: Apertura democrática para construir la paz



Paula Andrea Echavarría Meza

La construcción de la paz en Colombia, en un escenario de post-conflicto, necesita de ciertas transformaciones y garantías para lograr una plena participación e inclusión política de todos los sectores de la población. Uno de los elementos necesarios para la transición que busca el país hacia una sociedad más pluralista y multicultural, es la ampliación de los escenarios y mecanismos democráticos. Esto, con el fin de lograr la inclusión e integración de nuevos partidos o movimientos políticos, que históricamente han querido hacer parte del debate público y tener representación en los procesos de toma de decisiones.

Para lograr condiciones favorables que permitan a la ciudadanía en su conjunto participar activa y efectivamente en los asuntos políticos, es preciso que, por parte del Estado, se brinden las garantías necesarias para proteger los derechos de los ciudadanos, partidos políticos o movimientos sociales, sobre todo a aquellos que hagan parte de la oposición; se distribuyan de manera más eficiente los recursos entre los partidos políticos; se promueva una cultura de paz, reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización de las personas que quieren reintegrarse a la vida civil; y que se promuevan procesos electorales más transparentes e incluyentes, haciendo especial énfasis en las zonas donde históricamente el conflicto se vivió de manera más intensa por la deficiencia de presencia institucional. Por parte de las FARC-EP, es de vital importancia que se garantice definitivamente la dejación de armas, que se renuncie a la violencia como forma de acción política y que se



comprometan a la no repetición. De este modo se pretende su reintegración a la vida civil y política del país para que, organizados como partido o movimiento político, puedan contribuir al debate democrático y constituyan una verdadera alternativa de poder.

Para las partes es fundamental ampliar la *Participación ciudadana* pero no solo en el ámbito electoral. Se procurará que dicha participación de la sociedad civil, tome lugar en la discusión de los asuntos de interés público, en procesos de veeduría para hacer seguimiento del manejo y utilización de los recursos por parte de la administración pública, y en movilizaciones o protestas.

Con respecto a este elemento, el Gobierno Nacional está llamado a definir medidas normativas que puedan garantizar efectivamente el ejercicio de la política y derechos tales como de reunión, a la libre expresión, al disenso y a la oposición. Se busca que estas medidas amparen a los diversos actores políticos que hacen parte de organizaciones o movimientos sociales y deciden congregarse en diferentes manifestaciones para hacerse escuchar. Con esto se pretende promover un ambiente de tolerancia que permita una mayor participación ciudadana en los procesos deliberativos y, en consecuencia, redunde en el fortalecimiento de la democracia.

Resulta prioritario también, promover una cultura política democrática y participativa. Hay que acercar los valores democráticos a la ciudadanía, a través de campañas en medios de comunicación, campañas educativas y talleres en diferentes niveles de enseñanza, para incentivar su uso efectivo.

Otro de los elementos primordiales en este proceso de transición hacia el que apunta el país, es el de las garantías al *pluralismo político*, es decir, respeto y legítimo reconocimiento a los nuevos partidos y movimientos sociales. De este modo, podrán participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Promover una cultura de tolerancia, respeto a la diferencia, respeto a la vida y a la libertad de pensamiento sienta las bases de una sociedad que busca construir la paz. Por tanto, es necesario que las personas pertenecientes a un grupo, partido o movimiento social específico no sean sujetos de persecución o estigmatización por sus ideales u opiniones. El Gobierno Nacional deberá brindar apoyo para neutralizar cualquier intento de violencia que atente contra quienes ejercen la política.

Para que a los distintos partidos y movimientos políticos se les pueda garantizar la igualdad de participación en escenarios democráticos, el Gobierno Nacional se compromete a crear Medidas para promover el acceso al sistema político para promover la igualdad de condiciones en la competencia política, con las cuales se apunta a mayor representación de los diferentes sectores en la arena política y a una distribución de recursos más equitativa entre los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso.

La idea es que las nuevas voces en el escenario político también tengan un amplio rango de difusión y acceso a los medios, razón por la cual se busca que el Gobierno Nacional ponga a disposición de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, un canal institucional de televisión. A través de este podrán divulgar su plataforma política, promover una cultura de paz y reconciliación, y a su vez servirá para mostrar los avances en cuanto a la implementación de los programas pactados en los acuerdos.

En aras de reivindicar la representación de las zonas que históricamente han estado marcadas por el conflicto y el abandono institucional, el Gobierno Nacional se ha comprometido a crear cierto número de *Circunscripciones transitorias especiales para la paz*, de modo que puedan elegir a un número de representantes a la Cámara por un periodo transitorio, y así participar dentro del proceso de deliberación política.

Dentro de lo acordado, también se busca una mayor autonomía e independencia de la organización electoral, así como transparencia y mayor participación en los procesos electorales. Con el fin de incrementar el número de ciudadanos que participan en los procesos electorales, el Gobierno Nacional promoverá campañas de educación que incentiven sobre todo a aquellos pobladores de zonas vulnerables, pobladores de zonas rurales, marginadas, desplazados y víctimas, a acudir y votar en las urnas dispuestas incluso en los corregimientos más alejados. Esta iniciativa irá acompañada de un proceso nacional y masivo de cedulação.

A través de este sucinto recuento, podemos observar algunas de las propuestas en materia de participación política que se acordaron entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional. Con estos acuerdos se pretende mitigar los problemas que ha tenido la democracia colombiana en cuanto a participación y ejercicio del poder. Se pretende también brindar garantías efectivas a los distintos actores políticos para que manifiesten sus puntos de vista, nutran el debate público y hagan parte de procesos más transparentes.

©2016 Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT
Carrera 49 - 7sur 50 bloque 38-526
Medellín, Colombia
Teléfono (57) (4) 261 9500, extensión 9876

Todos los derechos reservados.

Rector: Juan Luis Mejía
Decano Escuela de Humanidades: Jorge Giraldo
Jefe departamento de Gobierno: Santiago Leyva

ISSN: 2462-9375

Diseño y diagramación:
Pregón S.A.S.
Medellín, Colombia
2016



El **Centro de Análisis Político** es la plataforma para la consultoría en temas públicos y políticos de la Universidad EAFIT. Cuenta con una experiencia de una década en análisis desarrollados para el sector público y al privado sobre temas como análisis de riesgos sociopolíticos, conflicto armado, construcción de políticas públicas, estudios sociales y gestión pública.

El **Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas** es la unidad académica que unifica al Pregrado en Ciencias Políticas, a las especializaciones en Estudios Políticos y Gestión Pública Municipal, y a la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Igualmente, el Departamento ofrece un amplio portafolio en curso de extensión y a la medida para la capacitación de funcionarios del Sector Público.

Esta publicación cuenta con el apoyo de:



**Cuadernos de trabajo en
Gobierno y Ciencias Políticas**

Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT

Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas
Escuela de Humanidades

