

Apuntes sobre el presente y futuro de la democracia en Colombia*

A lo largo del primer semestre de 2017, con el apoyo del Instituto Republicano Internacional (IRI), el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) desarrolló un ciclo de Mesas de Expertos que tuvo como propósito convocar representantes de los partidos políticos, de las instituciones y de la academia para adelantar una reflexión sobre el estado de la democracia y el funcionamiento del sistema político en Colombia. Las discusiones fueron orientadas por el profesor Fernando Cepeda Ulloa y moderadas por Andrés Molano-Rojas, Director Académico del ICP. El presente documento recoge las principales conclusiones de los análisis adelantados por los participantes, en el propósito de contribuir a la deliberación y a la búsqueda de fórmulas que contribuyan a fortalecer el Estado de Derecho y la democracia liberal en Colombia.

* Autores:

Andrés Molano-Rojas, Director Académico, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
Silverio Gómez, Economista y periodista; Profesor universitario; Ex Director, Diario Portafolio

INTRODUCCIÓN

La democracia nunca es una obra terminada. Por el contrario, su consolidación es el resultado de la articulación permanente de correctos diseños institucionales, adecuados sistemas de incentivos, buenas prácticas políticas arraigadas y una cultura política favorable y comprometida.

La Constitución de 1991 representó una evolución importante en el constitucionalismo colombiano y una apuesta por el Estado Social y Democrático de Derecho. No obstante, muchas de las promesas de la Carta en materia de profundización de la democracia, fortalecimiento institucional y pleno imperio de la ley, siguen siendo tareas pendientes. En algunos aspectos, incluso, ha habido un franco estancamiento o claros retrocesos.

La implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC supone un importante conjunto de ajustes en el ordenamiento político e institucional. Algunos, como los relativos a la regulación del tránsito de la organización guerrillera a la competencia política, son transitorios; pero no por ello puede subestimarse su impacto potencial para la democracia colombiana. Otros, como la adopción del Estatuto de la Oposición —un mandato previsto (y pendiente) desde 1991— están llamados a tener un efecto mucho más estructural y de larga duración en el sistema político.

Lo anterior hace tan oportuna como necesaria la reflexión pública sobre el significado que tiene la actual coyuntura para la democracia colombiana, no sólo en el inmediato futuro sino teniendo en perspectiva la próxima década —durante la cual se irán materializando, sobre el terreno, los desafíos y problemas de la implementación del Acuerdo Final.

1. EL SISTEMA ELECTORAL: CLAVES PARA UNA MEJOR CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

La democracia no se reduce a las elecciones, pero no puede haber democracia sin la celebración de elecciones libres, periódicas, competitivas e incluyentes —es decir, en las que la población adulta (los ciudadanos en ejercicio) tenga la posibilidad de participar en condiciones de libertad y de igualdad.

El régimen electoral es uno de los elementos más importantes del sistema político democrático. Está constituido por los principios, normas, reglas y procedimientos que regulan la competencia política, los derechos y responsabilidades de los partidos políticos, la asignación de los espacios de representación, la financiación de las campañas electorales, la organización de las elecciones, las condiciones para el ejercicio del derecho al sufragio, los parámetros para la realización de los comicios y las formalidades a las que deben sujetarse algunos mecanismos propios de la democracia participativa, así como el control sobre las prácticas y procedimientos electorales, entre otros. Sin un adecuado régimen electoral, pueden aumentar los riesgos

de corrupción electoral, pérdida de la representatividad y legitimidad de las instancias de representación, y erosión del sistema de partidos.

El régimen electoral es siempre tan perfecto como la democracia misma, de la cual es parte fundamental e indisoluble. No existen fórmulas mágicas, y con

frecuencia, los arreglos institucionales electorales deben ser ajustados en función de la evolución y la transformación de las sociedades a lo largo del tiempo. Cuando ese escenario se presenta, la reforma del régimen electoral demanda el mayor consenso posible entre las fuerzas políticas, que son las protagonistas por defecto del proceso electoral, y que también suelen ser fuente de inercias que dificultan la adopción de las reformas, y pueden sentirse tentadas a aprovecharlas para mejorar su posición relativa en el escenario político, por la vía de procedimientos como el gerrymandering (manipulación de las circunscripciones electorales). Lo anterior plantea una suerte de paradoja: no hay reforma electoral posible (en democracia) sin la participación de las distintas fuerzas políticas; pero muchas veces, los intereses creados de esas mismas fuerzas constituyen un obstáculo para sacarla adelante. Acaso por ello no hay reforma institucional más desafiante que la reforma al régimen electoral.

El diseño del régimen electoral supone resolver preguntas complejas. Por ejemplo: ¿cómo equilibrar la protección de las minorías con el principio mayoritario propio de la democracia? ¿cómo balancear la prevalencia del interés general con el mandato específico de los electores? ¿cómo asegurar la mayor representatividad sin poner en riesgo la gobernabilidad? ¿cómo fortalecer a los partidos sin caer en la “partidocracia”? ¿cómo estimular la participación

*La reforma del
régimen electoral
demanda el mayor
consenso posible entre
las fuerzas políticas*

electoral? ¿cómo financiar las campañas políticas? ¿cómo sancionar prácticas electorales reprochables? ¿cómo se debe promover la participación electoral? ¿debe establecerse el voto obligatorio? ¿debe garantizarse la financiación pública de las campañas, o por el contrario, permitirse la financiación privada?

Estas respuestas no pueden contestarse en abstracto. El diseño del régimen electoral no es un asunto puramente técnico o una especulación teórica, sino que debe atender también a las circunstancias concretas y a la trayectoria histórica de los sistemas políticos. En la actualidad, el debate sobre el régimen electoral en Colombia está delimitado por tres elementos fácticos que no pueden ser desconocidos: (i) la corrupción electoral y la permeabilidad de los procesos electorales a la influencia de los recursos provenientes de economías ilegales; (ii) el creciente desencanto de la ciudadanía frente a la política, y en particular, frente a las instituciones propias de la democracia representativa, incluyendo los partidos políticos y (iii) la coyuntura generada por la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto entre el Gobierno Nacional y las FARC.

Precisamente, en el marco de la implementación del Acuerdo Final ha vuelto a emerger la discusión pública y política sobre el régimen electoral. Primero, con ocasión de las recomendaciones formuladas por la Misión Especial Electoral — prevista en el mismo Acuerdo — y presentadas el 17 de abril de 2017¹. Y luego, con el proyecto de Acto Legislativo “por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera”, el cual recogió algunas de dichas recomendaciones y fue presentado ante el Congreso de la República por el Gobierno Nacional un mes más tarde.

En este contexto, la adopción de una reforma al régimen electoral deberá enfrentar varios desafíos inmediatos. Al-

gunos de ellos son:

- **Legitimidad.** La falta de consenso social y político para la implementación del Acuerdo Final, y la creciente polarización política derivada de ello, han venido afectando la tramitación de las distintas normativas orientadas a ese propósito. Una reforma al régimen electoral podría ver comprometida su legitimidad si, por ejemplo, no participan en su deliberación los sectores políticos que representan a los ciudadanos que votaron por el NO en el plebiscito del 2 de octubre de 2016. Estos sectores, si bien no pueden atribuirse un derecho de veto, tampoco puede ser simplemente ignorados en la deliberación de un tema tan sensible para la democracia colombiana.

- **Oportunidad.** La proximidad del proceso electoral del año 2018, cuando se renovará el Congreso y se elegirá un nuevo Presidente de la República, plantea riesgos para llevar a cabo una reforma estructural sólida. Las buenas intenciones podrían acabar extraviadas en el camino de los intereses inmediatos de los actores políticos. Por otro lado, el cambio de las reglas de juego existentes, de cara a un inminente ciclo electoral, podría introducir aún más inestabilidad y comprometer la legitimidad de la reforma.

- **Desconfianza ciudadana.** Las investigaciones judiciales sobre las fuentes de financiación de las campañas presidenciales de 2010 y 2014 han profundizado la desconfianza ciudadana sobre el sistema político y acrecentado la percepción de corrupción sobre el funcionamiento del proceso electoral. En este contexto, la propuesta de reforma, si bien podría ofrecer una oportunidad para asegurar un sistema más inclusivo y transparente, también podría observarse como una imposición por parte de una clase política desprestigiada, en especial si no se adopta en el marco de un debate amplio y en condiciones de deliberación suficiente.

En cualquier caso, la reforma al régimen electoral no es una opción sino un imperativo para el sistema político colombiano. Más allá de las distintas alternativas de diseño institucional que lleguen a ser discutidas, resulta imprescindible apuntar por lo menos a cuatro objetivos básicos.

El diseño del régimen electoral no es un asunto puramente técnico o una especulación teórica, sino que debe atender también a las circunstancias concretas y a la trayectoria histórica de los sistemas políticos

1. Ver: “Síntesis de las propuestas de reforma política y electoral de la Misión Electoral Especial de Colombia”. Disponible en http://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Colombia-Misio_n-Electoral-Especial-1.pdf.

La reforma será exitosa o fallida en la medida en que, cualesquiera sean los instrumentos y reglas que se adopten, éstos contribuyan a su realización efectiva:

- **Más transparencia en el origen y uso de los recursos para las campañas políticas.** No se trata simplemente de la disyuntiva entre financiación estatal o financiación privada de las campañas políticas. Se trata, sobre todo, de introducir y aplicar mecanismos de seguimiento y control al origen y destinación de los recursos empleados; de reducir los costos de la competencia política, eliminando obstáculos a la participación ciudadana y estableciendo topes verificables a algunos rubros; y de transformar la cultura política imperante, que no pocas veces parece tolerar la corrupción electoral.

- **Mayor pluralismo, representatividad y responsabilidad.** Los esfuerzos realizados desde la expedición de la Constitución de 1991 por fortalecer el sistema de partidos han resultado insuficientes, incluso a pesar de avances como la reforma política aprobada en 2003, la cual permitió superar, hasta cierto punto, la atomización y la proliferación de partidos políticos. La racionalización del sistema de partidos debe articularse con la apertura a la representación de un electorado cada vez más diverso y heterogéneo, de tal suerte que se armonice el principio del pluralismo con la necesidad de la gobernabilidad. El diseño electoral debe, además, contribuir a una mejor representación de la ciudadanía, aumentando la intermediación entre electores y elegidos, y por esa vía, contribuyendo a una mayor responsabilidad de estos frente a aquellos. Al mismo tiempo, deben contemplarse mecanismos para que los actores políticos sean responsables efectivamente por su comportamiento en los procesos electorales.

- **Una mejor organización electoral.** Construyendo sobre las fortalezas y capacidades de la Registraduría Nacional del Estado Civil, parece pertinente configurar una instancia autónoma especializada en la atención y gestión de los procesos electorales, y que pueda además ejercer de manera eficaz un control sobre el cumplimiento de los requisitos legales para participar en los mismos, y sobre las condiciones de competencia electoral, ofreciendo así garantías tanto a los ciudadanos como a los propios partidos políticos.

- **Una justicia electoral más eficaz y oportuna.**

Cualquiera que sea la sede en donde se radique, una democracia sólida requiere de un aparato de justicia electoral que proteja el derecho a la representación y a la competencia electoral libre y equitativa; que arbitre los conflictos electorales de manera pronta, sin prolongar situaciones de incertidumbre sobre la asignación de escaños; que sancione las violaciones a las reglas de juego y que, debidamente articulada con la justicia ordinaria, allane el camino a la sanción de las conductas que constituyan delitos electorales, muchos de los cuales quedan a veces subsumidos —o invisibilizados— como meras infracciones de carácter administrativo.

La calidad del sistema electoral es un indicador de la calidad de la democracia

La calidad del sistema electoral es un indicador de la calidad de la democracia. Una adecuada reforma al régimen electoral colombiano tiene el potencial de apalancar la lucha contra la corrupción —no sólo electoral, sino en muchas otras de sus formas y manifestaciones—;

de devolverle la credibilidad y la legitimidad a la política y, en particular, a las corporaciones de elección popular, y sobre todo, al Congreso; y además, de configurar un conjunto de reglas de juego que aseguren el pleno y efectivo ejercicio de la ciudadanía para todos los colombianos.

2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS: REALIDADES Y DESAFÍOS

Los partidos políticos han sido el instrumento tradicional de representación política democrática. A fin de cuentas, es a través de los partidos políticos que se articula la competencia electoral, sin la cual no puede hablarse de democracia.

Sin embargo, durante las últimas décadas, en Colombia estas colectividades han experimentado una suerte de crisis crónica. Su comportamiento como microempresas electorales, la pérdida de identidad ideológica, su poca capacidad para dialogar con los distintos actores sociales e incorporar sus demandas a sus agendas programáticas, sus limitaciones para asumir las demandas particulares de los territorios, y su vulnerabilidad a la corrupción, han sido algunos de los factores determinantes. Resulta imperativo encontrar explicaciones (y soluciones) tanto en su estructura organizacional interna como en el marco institucional existente. De lo contrario, la crisis del sistema de

partidos podría verse agravada como consecuencia de la proliferación de movimientos políticos informales, la multiplicación de mecanismos de participación directa, el activismo de grupos de interés identitarios y la disolución de la frontera entre organizaciones sociales, movimientos sociales y partidos políticos. El tránsito de la guerrilla de las FARC a la competencia política y su eventual constitución como partido o movimiento —tal como está previsto en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto suscrito con esa organización— tendrá lugar en este escenario.

Esta crisis de los partidos políticos no es exclusiva de Colombia. En buena parte de las democracias occidentales se dan síntomas similares, cuyo origen parece ser la percepción generalizada de que —como lo demuestran las encuestas más recientes en el país— los ciudadanos no confían en los partidos políticos, a los que además perciben como desconectados de los intereses de la población e incapaces de liderar la construcción de políticas públicas.

Es a través de los partidos políticos que se articula la competencia electoral, sin la cual no puede hablarse de democracia

Según una definición tradicional los partidos políticos son organizaciones que, en el marco de una ideología definida, compiten por el acceso al poder político. En la actualidad, sin embargo, ni la competencia política parece estar restringida, ni tan siquiera protagonizada por organizaciones formales y permanentes, ni, por otro lado, la cohesión de tales organizaciones parece derivar más de incentivos puramente electorales que de una afiliación ideológica y una vinculación programática.

Lo anterior plantea un desafío creciente no sólo para los partidos políticos sino para el sistema democrático, en el que han sido los vehículos tradicionales de intermediación y representación de intereses de los ciudadanos, y en el que han servido también como instrumentos de ordenación y alineamiento del espectro político —permitiendo así tanto al ciudadano como al analista construir una suerte de topografía programática gracias a la cual los unos pueden decantar sus preferencias electorales y los otros estudiar (y acaso predecir) el funcionamiento del sistema político.

Ello ocurre mientras dos fenómenos han alterado significativamente el panorama político en las sociedades contemporáneas. Por un lado, los ciudadanos encuentran en las redes sociales y otros medios de comunicación digital un canal de movilización que no requiere de la intervención

de los políticos, ni una estructura formal que los soporte, y que permite su involucramiento en función de temas específicos, abordados de manera aislada, sin arreglo a un programa o proyecto general. Por el otro, han aparecido nuevas formas de agremiación para la promoción de intereses y demandas ante el sistema político: desde los gremios hasta las organizaciones no gubernamentales juegan hoy, en mayor o menor medida, un papel que antaño desempeñaban, de forma casi monopólica, los partidos políticos.

Sería sin embargo un error creer que el tiempo de los partidos políticos ha llegado a su fin. No puede haber democracia funcional sin partidos políticos. La sustitución de los partidos políticos por corporaciones u organizaciones estamentales es incompatible con la democracia, como lo demuestra no sólo la evidencia histórica (el carácter corporativista del fascismo, por ejemplo) sino el recurso reciente a esa figura por parte del régimen claramente antidemocrático y antiliberal que gobierna actualmente Venezuela.

Sería también equivocado suponer que el vaciamiento ideológico de los partidos políticos es un fenómeno absoluto o irreversible. En Colombia, durante los últimos años y como consecuencia del clivaje generado por los términos en que se dio la negociación con la guerrilla de las FARC en La Habana, y como resultado también de la forma en que se ha venido dando la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto alcanzado con esa organización, parece haber reactivado la polaridad entre izquierda / derecha. Esta es una tendencia que podría verse intensificada con la transición de las FARC a la arena partidista, a juzgar por la agenda política que han adoptado y que se sigue inscribiendo, de manera expresa, dentro del marxismo-leninismo.

Por otro lado, frente al carácter espontáneo, desarticulado, efímero y limitado de las formas emergentes de movilización ciudadana, hay cosas que sólo los partidos políticos, con los recursos y capacidades que les son más propios, pueden ofrecer: permanencia, visión de conjunto, posibilidad de seguimiento progresivo, entre otras, que también generan un valor agregado que los ciudadanos son capaces de reconocer.

En ese escenario resulta pertinente preguntarse ¿cuál debería ser el contenido mínimo de una agenda para la re-

vitalización de los partidos políticos y el fortalecimiento de su papel como engranajes de la dinámica política en Colombia?

Debe darse por descontado que la consecución de estos objetivos pasa por la reforma al régimen electoral —tal como se ha discutido en la sección anterior. A fin de cuentas, el tipo de régimen electoral genera incentivos que inciden en el tipo y organización interna de los partidos políticos, en su permeabilidad a la corrupción electoral o a la captura por intereses ilícitos, en la rendición de cuentas ante los electores y la ciudadanía en general, en su cohesión interna y la predictibilidad del comportamiento de las bancadas, en su capacidad para renovar liderazgos, y en la intermediación entre representantes y representados, entre otros.

Con todo, los siguientes son algunos desafíos específicos que es necesario afrontar para avanzar en ese mismo propósito:

- **Una mejor gobernanza interna.** Los partidos políticos deben adoptar reglas de funcionamiento interno de carácter democrático; que establezcan lineamientos básicos, fortalezcan su coherencia y definan con claridad los procedimientos para la construcción de su agenda programática; que fortalezcan el control ético sobre los afiliados que ejercen como servidores públicos; que blinden el manejo de sus cuentas frente al ingreso de recursos ilícitos; que prevean formas de rendición de cuentas efectivas ante sus simpatizantes y ante la ciudadanía en general (no solo por el manejo de recursos sino por su gestión de los asuntos públicos en los que tienen capacidad de incidencia o decisión).
- **Una mayor interacción con otros actores sociales.** Los partidos políticos deben establecer canales de interacción explícitos y formales con las organizaciones de la sociedad civil, con las empresas, la academia, los medios de comunicación, los grupos de interés, etc. Ello les permitirá incorporar a su agenda emergentes demandas sociales, dará más transparencia a sus posiciones frente a temas específicos, y les permitirá tener una aproximación directa con la ciudadanía.
- **Una actuación más estructurada en los territorios, articulada con la proyección nacional.** Ello no sólo fortalecería la cohesión interna del partido, sino

que además mejoraría su capacidad para representar efectivamente los intereses y los problemas de las regiones, incorporándolos a su vez en una visión de conjunto y de alcance general sobre los problemas del país. Así mismo, el desarrollo de agendas territoriales en el marco de una agenda nacional contribuiría a evitar que, en el nivel regional y local, los partidos actúen como meras franquicias o proveedores de avales electorales.

- **Un relacionamiento más óptimo entre el Ejecutivo y el Legislativo.** Lo cual comprende sustituir las relaciones tradicionalmente clientelares, basadas en instrumentos de cooptación de los legisladores por parte del Ejecutivo, por relaciones de posición programática (en términos de apoyo / oposición), por instrumentos transparentes y explícitos de promoción de los intereses y necesidades del electorado que representan. Todo esto incidiría positivamente, por ejemplo, en la calidad del control político sobre la Administración. Un adecuado régimen (Estatuto) de la oposición y un régimen efectivo de bancadas pueden contribuir enormemente a alcanzar este objetivo. Al mismo tiempo, es necesario replantearse la pertinencia de prohibiciones que, en aras de una presunta independencia del Legislativo, en realidad han tenido un impacto más bien limitado a la hora de asegurar una relación más transparente e independiente entre las dos ramas del Poder Público, y en cambio, han dificultado la formación y la continuidad de liderazgos políticos e incluso la práctica de la responsabilidad política (esto sucede, por ejemplo, con la prohibición de que los miembros del Congreso sean designados en cargos y posiciones del Ejecutivo).

3. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA POLÍTICA

La libertad de prensa y el acceso libre a la información son elementos esenciales de una democracia efectiva. No sólo facilitan y potencian el debate y la deliberación, sino que están llamados a contribuir al control de los ciudadanos sobre los gobernantes. En el mundo contemporáneo, a esta premisa debe añadirse el reconocimiento de que la prensa y los medios de comunicación constituyen lo que se ha denominado un “cuarto poder”, dada la influencia que pueden llegar a ejercer en la formación de la opinión pública y, por otro lado, la constatación de la existencia de relaciones directas entre los medios de comunicación y otros actores, incluyendo los conglomerados económi-

cos e incluso el propio Gobierno. Por ejemplo, la dependencia de muchos medios de la pauta oficial genera una relación enrarecida. Estos elementos tienen un impacto particularmente delicado en el contexto de los procesos electorales, tanto de carácter nacional como local. A todo lo anterior cabe añadir, como rasgo particular de los tiempos presentes, la creciente función comunicacional de las redes sociales y la aparición de “medios alternativos” que operan como nuevas fuentes de información y generan sus propios patrones de influencia política.

De la transparencia con la que operen los medios de comunicación y los periodistas en una sociedad democrática, de su independencia y su aproximación crítica al proceso político, de su interés por adelantar investigaciones rigurosas y de su capacidad para adaptarse y responder a los desafíos que plantea el protagonismo creciente de las redes sociales en la formación de la opinión pública, —entre otros factores— dependerán su credibilidad, su relevancia y el cumplimiento eficaz de su función social. La reflexión plural y multisectorial sobre el escenario en el que actúan hoy en día los medios de comunicación y la identificación de los problemas, riesgos y oportunidades que lo caracterizan, resulta no sólo pertinente sino necesaria para el mejoramiento de la calidad de la democracia en Colombia.

Toda acción política es, si se quiere, también una acción comunicacional. No hay política sin comunicación, y ello explica el importante papel que desempeñan los medios de comunicación en el funcionamiento del sistema político. En ese orden de ideas, también, los cambios en los medios de comunicación afectan las dinámicas políticas.

Tradicionalmente los medios de comunicación han cumplido un papel de intermediarios entre el sistema político y la sociedad. En efecto: los medios participan de una manera importante en la canalización de las demandas y en la configuración de las expectativas de la sociedad, ejercen presión sobre los tomadores de decisión, y concurren en la formación de las valoraciones socialmente compartidas sobre los asuntos públicos y su tratamiento por parte del Gobierno y, más ampliamente, del Estado.

Esa intermediación sigue siendo necesaria en la actualidad, incluso aunque haya razones para relativizar la capa-

cidad de los medios para influenciar el resultado final del proceso político y electoral, y aunque haya que admitir que la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha reconfigurado de manera sustancial el escenario en que dicha intermediación tiene lugar.

Ahora bien, para que los medios de comunicación reivindicquen esa función, y contribuyan así a la solidez y la maduración de la democracia, es necesario que se cumplan algunas condiciones básicas:

- **Posibilidad.** La acción de los medios de comunicación como proveedores de información veraz y oportuna, y como plataformas de formación de la opinión pública supone la existencia de un marco institucional que garantice la libertad de expresión y de información y contemple mecanismos de verificación del ejercicio responsable de las mismas. A ello debe añadirse la disponibilidad y acceso a los recursos materiales sin los cuales estas libertades son meros enunciados vacíos. En ausencia de reglas claras que permitan a los medios acceder al escrutinio de la acción gubernamental y el proceso político, o ante la obstaculización sistemática del ejercicio de la libertad de prensa por la vía de la censura o la privación de los elementos técnicos para ejercerla, los medios pueden acabar convertidos en mera caja de resonancia de la propaganda gubernamental o ver limitada su capacidad para exponer la realidad y los problemas sociales ante la ciudadanía.
- **Credibilidad.** Si los medios de comunicación no actúan con independencia y transparencia, y si los periodistas y formadores de opinión no proceden con rigurosidad en la producción de información y en la argumentación de sus análisis, verán erosionarse progresivamente su credibilidad ante una ciudadanía que cada vez tiene un acceso mayor a diversas fuentes de información. Si bien es cierto que no todas estas fuentes tienen la misma calidad, y que no todos los ciudadanos están en condiciones de discernirla, no es menos cierto que en ese escenario cada vez más competido, la independencia y la rigurosidad son recompensadas y, sobre todo, valoradas positivamente, todo lo cual repercute en la percepción social sobre los medios de comunicación y el papel que desempeñan.

Toda acción política es, si se quiere, también una acción comunicacional. No hay política sin comunicación

- **Relevancia.** Como se ha señalado, la expansión de las tecnologías de la comunicación, la posibilidad que tiene cada individuo incluso de convertirse en generador de información, y la velocidad a la que actualmente circulan los mensajes y las narrativas sobre la realidad, ha puesto en entredicho la función tradicional de intermediación que los medios de comunicación tienen entre la ciudadanía y el sistema político. Para mantener su relevancia, los medios de comunicación deben fortalecer su capacidad para re-presentar la realidad de manera veraz, crítica y juiciosa, y satisfacer las expectativas de la ciudadanía en materia de tramitación y canalización efectiva de sus demandas.
- **Pertinencia.** En un contexto de creciente aceleración del flujo informativo, los medios de comunicación son vulnerables a la tentación de acabar subordinados a la presión de la inmediatez. Ello les impone el desafío de asumir una labor cada vez más cuidadosa no sólo de transmisión sino también de procesamiento de la información, con el fin de contribuir a la formación de una ciudadanía no sólo enterada sino ilustrada sobre los asuntos públicos; e implica también una responsabilidad creciente a la hora de discernir entre lo que “quiere oírse” y lo que “debe decirse”, no sólo frente a los distintos actores políticos sino frente a una ciudadanía cada vez más heterogénea y no necesariamente dotada de los criterios necesarios para definir racionalmente —y no desde la emoción y la percepción— su posición en el debate público.

El correcto funcionamiento de la democracia presupone, como paradigma, la existencia de ciudadanos ilustrados. Acaso ese sea un referente difícil de alcanzar, pero no por ello es simplemente un mito. Y en ese sentido, corresponde a los medios de comunicación aproximar al ciudadano de a pie, tanto como sea posible, y con la premisa de una educación cívica y democrática básica, a ese ideal.

4. LOS RIESGOS DEL POPULISMO

El populismo es acaso uno de esos vocablos que los semiólogos franceses califican como *notion valise*. Es decir, una especie de significante vacío, al cual se le suele asignar un significado a conveniencia de quien lo emplea.

No obstante este problema definicional, el populismo —que no es una ideología ni un proyecto político— puede definirse como una estrategia para acceder, ejercer y conservar el poder político. Como estrategia, su éxito está sujeto a un conjunto de factores de contexto —cuya presencia sirve para explicar el ascenso del populismo en determinados periodos históricos y al interior de ciertos sistemas políticos y no en otros.

Históricamente, América Latina ha sido terreno fértil para la práctica del populismo, que ha emergido tanto en la derecha como en la izquierda del espectro político. Una oleada reciente de populismo estuvo asociada al llamado “giro a la izquierda” ocurrido en la región a finales de la década de 1990 y que supuso el fin de la “convergencia liberal” en materia política y económica que la había caracterizado. Lo anterior no es simplemente un dato histórico. Una de las condiciones de posibilidad del populismo suele ser la aparición de una crisis del liberalismo político y económico, unida a la puesta en entredicho de la democracia republicana —ya sea por frustración, por desconfianza, o por pérdida de las capacidades funcionales del sistema político.

Ningún sistema democrático es inmune al riesgo del populismo que, como ya se mencionó, puede originarse en cualquier extremo del espectro ideológico. El descoyuntamiento institucional; la pérdida de legitimidad, eficacia y credibilidad de las instituciones republicanas; la degradación del Estado de Derecho; la corrupción y el surgimiento de liderazgos “anti-políticos” apuntalados en discursos contra el establecimiento —al que se atribuye toda suerte de problemas (reales o no)— constituyen el caldo de cultivo del que se alimenta el populismo antes de arremeter contra la democracia.

Enrique Krauze, historiador mexicano y autor de “El poder y el delirio” (una biografía política de Hugo Chávez) y de “Redentores” (un detallado inventario del caudillismo y el populismo latinoamericano) propuso en un artículo publicado en el diario español *El País* un “decálogo del populismo iberoamericano”². Según Krauze, los diez los

El correcto funcionamiento de la democracia presupone, como paradigma, la existencia de ciudadanos ilustrados

2. Enrique Krauze. “Decálogo del populismo iberoamericano”. *El País*, 14 de octubre de 2005. Disponible en: http://elpais.com/diario/2005/10/14/opinion/1129240807_850215.html.

rasgos específicos que definen el funcionamiento del populismo —cualquiera que sea la ideología con la que intente arroparse— son los siguientes: (i) la exaltación del líder carismático; (ii) el uso y abuso de la palabra y el deterioro del lenguaje del debate político; (iii) la fabricación de la verdad a costa de la libertad de expresión y de la prensa libre; (iv) el uso discrecional de los fondos públicos para obtener resultados inmediatos y efectistas frente a problemas complejos y estructurales; (v) la repartición directa de la riqueza para consolidar bases clientelares y domesticar a la sociedad, aumentando su dependencia del Estado; (vi) la promoción del odio de clases y en consecuencia, la fractura de la sociedad en fuerzas antagónicas; (vii) la movilización permanente de los grupos sociales, en una suerte de acción política permanente de la que forma parte, frecuentemente, el uso hipertrofiado de mecanismos de participación popular y de democracia plebiscitaria; (viii) la permanente invocación de un “enemigo exterior”; (ix) el desprecio al orden legal e institucional, y su sustitución por la “voluntad popular” cuyo intérprete no es otro que el líder populista; y por último, (x) “El populismo mina, domina y, en último término, domestica o cancela las instituciones de la democracia liberal”.

¿Está Colombia en riesgo de experimentar una deriva populista en los próximos años?

La pregunta no es meramente retórica, ni es simplemente el eco del agitado debate que ha venido dándose en el país alrededor de la amenaza “castrochavista”. Antes bien, contestarla constituye un imperativo para todos los demócratas colombianos, cualquiera que sea su afiliación política, interesados en la estabilidad y la consolidación de la democracia, especialmente en los próximos años a lo largo de los cuales se materializará —más allá del discurso oficial— el impacto institucional de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto suscrito por el Gobierno con la guerrilla de las FARC.

No se puede dar por sentado que, por su trayectoria histórica, por su cultura política prevalente o por la estructura de su economía, Colombia esté inmunizada frente a los extravíos del populismo. De hecho, hay algunas señales que sin ser anticipación inevitable del populismo, deben ser atendidas para asegurar la continuidad democrática y republicana:

¿Está Colombia en riesgo de experimentar una deriva populista en los próximos años?

- Las élites políticas y económicas están profundamente fragmentadas, al tiempo que se ha erosionado el “acuerdo sobre lo fundamental” que orientaba la apuesta por el modelo político y económico.
- Se percibe un déficit importante en la calidad del liderazgo político, y actores sociales de la mayor importancia —como el sector empresarial— parecen haber reducido al mínimo su participación en las grandes discusiones nacionales.
- Los órganos políticos democráticos —como el Congreso— han visto reducida su capacidad para representar, de manera efectiva, los intereses de amplios sectores de la sociedad, y las lógicas de su funcionamiento están permanentemente en entredicho.
- El orden constitucional presenta síntomas de descoyuntamiento, y las instituciones políticas han perdido buena parte de su legitimidad y su credibilidad ante una ciudadanía hastiada e indignada.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En la actual coyuntura, Colombia debe reafirmar su compromiso con la democracia. Ello implica redoblar los esfuerzos, con el involucramiento y compromiso activo de todos los sectores sociales, en la tarea siempre inconclusa del perfeccionamiento institucional, en áreas como el régimen electoral, el sistema de partidos y el papel de los medios de comunicación en el adecuado funcionamiento del sistema político, y con el fin de evitar un eventual derive, si no hacia el populismo, hacia el deterioro sustancial de la calidad de la democracia que, aún en medio de enormes dificultades, ha sabido el país preservar a lo largo de los últimos 70 años. Siguiendo a Robert Dahl³, esto implica asegurar mayores niveles de:

- **Estabilidad.** Y, por lo tanto, de plena y efectiva vigencia del Estado de Derecho, asegurando el imperio de la ley en condiciones de seguridad jurídica para todos los ciudadanos.

3. Robert Dahl. “La democracia: una guía para ciudadanos”. Taurus, 1999.

- **Protección efectiva de los derechos fundamentales.** Tanto de las mayorías como de las minorías, asegurando a todos el goce y ejercicio pleno y libre de una ciudadanía incluyente en todas sus dimensiones: política, económica, y social.
- **Neutralidad del sistema político.** A la hora de asegurar condiciones equitativas de acceso a la competencia y la actividad política, de suerte tal que el sistema político no acabe sirviendo —por diseño o por funcionamiento— para favorecer o penalizar las perspectivas o legítimos intereses de ningún grupo de ciudadanos.
- **Responsabilidad.** Para que los ciudadanos puedan exigir responsabilidad a los líderes políticos, a través de distintos mecanismos y de manera tanto oportuna como eficaz, por sus decisiones, acciones y conductas.
- **Representación equitativa.** De los intereses legítimos de todos los ciudadanos en las distintas instancias de toma de decisiones, sin privilegios ni exclusiones, en el marco del pluralismo propio de la democracia.
- **Consenso informado.** Entre los ciudadanos y los líderes políticos, a través de incentivos y prácticas políticas favorables a la negociación y el compromiso, que faciliten la conciliación de los diversos intereses en el marco del respeto a la Constitución y la ley.
- **Gobierno eficaz.** Es decir, capaz —institucional y técnicamente— de atender satisfactoriamente las demandas y expectativas de la ciudadanía, pero también responsable de su priorización y ponderación —incluso en contravía de las pulsiones coyunturales de la opinión pública—, y que asuma su responsabilidad como árbitro del bien común.
- **Decisiones competentes.** A través de instrumentos y prácticas que faciliten al Gobierno, y en general, a los tomadores de decisiones políticas, el acceso al mejor conocimiento disponible para resolver los problemas estructurales del país.
- **Transparencia y comprensibilidad.** Para que la acción gubernamental, las decisiones políticas, y la actuación de las instituciones en general estén suficientemente abiertas al escrutinio público y sean también suficientemente simples como para que sus rasgos esenciales puedan ser comprensibles para los ciudadanos en lo relativo a qué es lo que se hace y cómo, para que éstos puedan, además, exigir la rendición de cuentas a los funcionarios por el ejercicio de sus competencias y responsabilidades.
- **Flexibilidad.** Para que, en lugar de someter la dinámica política y el debate plural a cláusulas pétreas, las instituciones y el proceso político puedan adaptarse a nuevos desafíos, corregir el rumbo cuando sea necesario, y abrirse a alternativas de política no previstas inicialmente, pero maduras como resultado de la deliberación democrática.
- **Legitimidad.** A través de la convergencia de ciudadanos y élites políticas en el respeto (y la respetabilidad) de las instituciones y el orden constitucional, la cual se consigue, de forma principal, mediante la satisfacción de los criterios anteriores.



en contexto 11

A lo largo del primer semestre de 2017, con el apoyo del Instituto Republicano Internacional (IRI), el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) desarrolló un ciclo de Mesas de Expertos que tuvo como propósito convocar representantes de los partidos políticos, de las instituciones y de la academia para adelantar una reflexión sobre el estado de la democracia y el funcionamiento del sistema político en Colombia. Las discusiones fueron orientadas por el profesor Fernando Cepeda Ulloa y moderadas por Andrés Molano-Rojas, Director Académico del ICP. El presente documento recoge las principales conclusiones de los análisis adelantados por los participantes, en el propósito de contribuir a la deliberación y a la búsqueda de fórmulas que contribuyan a fortalecer el Estado de Derecho y la democracia liberal en Colombia.

Agradecimientos

El Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y el Instituto Republicano Internacional agradecen de manera especial al profesor Fernando Cepeda Ulloa, quien orientó y enriqueció las discusiones con sus valiosos aportes, y a las siguientes personas, por su participación en las mesas de expertos que facilitaron la construcción de este documento:

- Alberto Abello, Director Adjunto, El Nuevo Siglo
- Andrés Felipe Agudelo, Profesor, Universidad de la Sabana
- Manuel Alcántara, Profesor, Universidad de Salamanca
- Carlos Arias, Gerente de Comunicación Pública y Política, Estrategia & Poder
- Yann Basset, Profesor, Universidad del Rosario
- Jorge Humberto Botero, Presidente Ejecutivo, Fasescolda
- Jaime Castro, Miembro del Consejo Directivo, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- Juan Manuel Charry, socio, Charry Mosquera Asociados
- Ibeth Cortés, Docente, Universidad Tolima
- Alberto Galofre, Miembro del Consejo Directivo, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- Virginia Garcés, Presidente del Consejo Directivo, Fundación Liderazgo y Democracia
- Iván Garzón Vallejo, Profesor, Universidad de la Sabana
- Ava Gómez, Coordinadora de Análisis, ONU-OCHA
- Eduardo Gómez, Coordinador de Proyectos, Corpovisionarios
- Alfonso Gómez Méndez, ex Fiscal General de la Nación
- Silverio Gómez, director, Revista Mundo Minero
- Paulo Gregoire, Analista, Stratfor
- Paulo Laserna, Periodista y politólogo
- Germán Manga, Columnista, Revista Semana
- Plinio Apuleyo Mendoza, Miembro del Consejo de Fundadores, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
- Rafael Nieto Loaiza, ex viceministro del Interior
- Armando Novoa, Magistrado, Consejo Nacional Electoral
- Ronal Rodríguez, Profesor, Universidad del Rosario
- David Roll, Profesor y director del Grupo de Investigación de Partidos Políticos, Universidad Nacional
- Antonio Sanguino, Presidente, Partido Alianza Verde
- Gabriela Serrano, Representante, Instituto Republicano Internacional
- Alonso Tobón, Presidente Partido Alianza Social Independiente
- Juan Carlos Wills Ospina, Secretario General, Partido Conservador
- Alberto Yepes, Consejero, Consejo de Estado