
Coherencia entre reglas informales y reglas formales en Colombia. La Constitución de 1991: ¿Verdadero contrato social?

Alejandra Vargas Madrid¹
alejandravargas@javerianacali.edu.co

Recibido: 14/09/2011

Aprobado evaluador interno: 23/09/2011

Aprobado evaluador externo: 5/10/2011

Resumen

La coherencia entre las normas formales y las reglas informales en una sociedad determina la sostenibilidad en el tiempo de sus instituciones, las cuales son determinantes para su desarrollo político y económico. Se analiza la coherencia entre los principios propuestos en la Constitución Política de Colombia promulgada en 1991 (como norma formal) y la cultura política colombiana (como conjunto de reglas informales), a través de las variables de tolerancia política, legitimidad institucional, actitudes democráticas y descentralización administrativa. El artículo concluye que no existe una perfecta compatibilidad entre lo propuesto en la Constitución y la cultura política del pueblo colombiano, por lo cual no se puede considerar que la Constitución de 1991 sea un verdadero contrato social, pues tiene en la práctica una función de guía para el establecimiento de la democracia en Colombia.

Palabras clave

Cultura política, Constitución, instituciones, democracia, contrato social.

Abstract

The consistency between the formal and informal rules in a society determines the long-term sustainability of its institutions, which are crucial for political and economic development. We analyze the coherence between the principles proposed in the Political Constitution of Colombia enacted in 1991 (as a set of formal rules) and the Colombian political culture (as a set of informal rules), through the variables of political tolerance, institutional legitimacy, democratic attitudes and administrative decentralization. The article concludes that there is not a perfect compatibility between democratic principles included in the Constitution and political culture of Colombian people, so it cannot be considered that the Constitution of 1991 is a true social contract, serving in practice as a guide for the establishment of democracy in Colombia.

Keywords

Political culture, Constitution, institutions, democracy, social contract.

-
1. Alejandra Vargas Madrid es Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. El presente artículo recoge los resultados de la investigación realizada por la autora con el apoyo de Colciencias, durante la Beca-Pasantía del Programa Jóvenes Investigadores e Innovadores 2009.

En repetidas ocasiones se ha dicho que la Constitución Política de Colombia de 1991, que tiene trescientos ochenta artículos, es la segunda más larga del mundo, siendo superada en extensión únicamente por la Constitución de la India, compuesta por trescientos noventa y cinco artículos. Lo que pudiera parecer un dato estadístico sin mayor importancia adquiere otra connotación cuando se tiene en cuenta que diversos estudios económicos, entre ellos el de Álvaro Montenegro García,² han logrado establecer que existe una relación inversamente proporcional entre la longitud del texto constitucional y el PIB de cada país. El 7 de julio de 1991, pocos días después de la promulgación de la Constitución colombiana, el periodista Silverio Gómez hacía referencia a este tema en *El Tiempo*:

Una desagregación de las cifras comprueba que, con excepción de Canadá, no hay país con Constitución que tenga más de 170 artículos y posea un ingreso personal superior a los 3.200 dólares, cifra esta que puede ser importante para un país subdesarrollado, pero que está muy lejos de las naciones adelantadas (...)

Alemania occidental tiene 146 artículos y un ingreso de 18.480 dólares; Bélgica, 140 y 14.500 dólares, respectivamente; Italia, 139 y 13.330; Suiza, 123 y 27.500; Rumania, 121 y 8.550; Japón, 103 y 21.000 dólares; Francia, la cuna de los derechos, 92 artículos y 16.090; Inglaterra, 63 y 12.810, y Estados Unidos, 33 y 19.840 dólares (...) Ciertamente no se puede afirmar que un país es subdesarrollado porque tenga una Constitución muy larga, pero la aseveración contraria sí puede tener más lógica: muchos países atrasados están regidos por extensas cartas políticas.

Varias razones pueden explicar la situación. La principal es que ante la gran cantidad de necesidades de sus habitantes, hay una voluntad constitucional para garantizar su cubrimiento, así en la práctica haya imposibilidad real de cubrirlas. Es como el sueño o la aspiración de salir del subdesarrollo. (...) De otra parte, quienes hacen la Constitución consideran en el fondo que si no queda escrita la mayor can-

2. Montenegro García, A. (1995). "Constitutional Design and Economic Performance". En: *Constitutional Political Economy*, vol. 6, fasc. 2, pp. 161 - 169.

tividad de normas y principios, su desarrollo será incipiente.³

Es precisamente esta falta de confianza en la capacidad del sistema para poner en práctica los principios constitucionales la que pudo llevar a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente a redactar un texto tan extenso. Montenegro sugiere que la propensión de los individuos de una comunidad a alejarse del espíritu de una ley para usarla en su propio beneficio produce legislación más verbosa y por lo tanto instituciones que implican altos costos de transacción,⁴ afectando así el desarrollo económico.⁵

Para Douglas North, el marco institucional de un país (del cual la Constitución es parte fundamental) “es la estructura de incentivos de la economía, del Estado y de la sociedad”.⁶ Se considera que el crecimiento de una economía depende del aumento de su productividad, lo que quiere decir que “una sociedad se hace más rica a medida que con una cantidad dada de insumos —tierra, trabajo, capital y talento empre-

sarial— elabora un número cada vez mayor de productos en bienes y servicios”.⁷ Así que la capacidad del marco institucional para incentivar la eficiencia será determinante para el crecimiento económico. ¿De qué depende que un sistema político sea o no capaz de incentivar la eficiencia económica?

North parte del concepto de instituciones como aquellas restricciones que estructuran la interacción política, social y económica. Las instituciones se pueden dividir en restricciones informales (tales como las sanciones, los tabúes, las tradiciones y los códigos de conducta) y reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad, etc.). El propósito de las instituciones es reducir la incertidumbre y crear orden en la interacción humana. Son las instituciones, sumadas a las restricciones normales de la actividad económica, las que determinan los costos de transacción y producción en una economía y definen qué tan provechoso puede resultar para los actores involucrarse en determinada

3. Gómez, S. (1991, 7 de julio). “Constitución: más pobreza, más artículos”. En: El Tiempo [en línea]. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-157187>. Recuperado: 8 de agosto de 2010.
4. Los costos de transacción son aquellos en que incurren los actores económicos al realizar transacciones de mercado. En la medida en que estos costos sean más altos, los actores tendrán menos incentivos para realizar intercambios, y por lo tanto el mercado se tornará ineficiente.
5. Montenegro García, A. (1995). Op.Cit.
6. North, D. (1996). “No sólo de macroeconomía vive el hombre”. En: Estrategia económica y financiera, No. 238, p.12.
7. Ibid., p.11.

actividad económica.⁸ Las instituciones son necesarias para darle una cierta estabilidad al “juego” político y económico que permita a las personas reconocer cuáles son las pautas de comportamiento que resultan más productivas.

El problema en todos los países del mundo, y especialmente en aquellos menos desarrollados, radica en que, según North, las instituciones no se crean usualmente para ser socialmente eficientes, sino que responden a los intereses de quienes tienen el poder de crear nuevas reglas. North considera excepcional encontrar mercados económicos que se aproximen a las condiciones necesarias para la eficiencia, e imposible encontrar mercados políticos que lo hagan. Esto sucede porque los costos de transacción se derivan de especificar lo que está siendo intercambiado y de darles fuerza a los consecuentes acuerdos.⁹

De acuerdo con North, mientras en los mercados económicos es posible medir los atributos valiosos de los bienes y servicios o el desempeño de los agentes, en los mercados políticos esto es imposible, pues lo

que se intercambia entre el constituyente primario y los legisladores, en una democracia, son promesas por votos. A esto se suma que dado que los votantes perciben que su voto individual tiene una importancia mínima tienen pocos incentivos para informarse. Si a esto le añadimos la incertidumbre producto de la complejidad de los procesos políticos, tenemos que el cumplimiento de los acuerdos está lleno de dificultades y la competencia es muchísimo menos efectiva que en los mercados económicos. North resalta que si bien los ciudadanos pueden estar informados en torno a unas cuantas políticas públicas que les sean relevantes, fáciles de medir y simples, más allá de esto se impondrán cuestiones ideológicas que terminarán por definir el desempeño económico.¹⁰

Lo que determina, según North, la perdurabilidad y eficacia de las instituciones es la coherencia entre las reglas formales y las restricciones informales, por lo que afirma enfáticamente que “la imposición de un conjunto de reglas formales a una cultura existente cuyas restricciones informales no son coherentes con el

8. North, D. (1991, Winter). “Institutions”. En: *Journal of Economic Perspectives*. Volumen 5, No. 1, p. 97.

9. North, D. (1994, enero-febrero-marzo). “Economic performance through time”. En: *Revista Universidad Eafit*, Número 93, p.11.

10. *Ibid.*

nuevo conjunto de reglas informales es la receta para el fracaso político y económico”,¹¹ especialmente porque mientras las reglas formales se pueden cambiar de la noche a la mañana, la cultura no. Por esto, para que un cambio sea exitoso deben cambiar tanto las instituciones como los sistemas de creencias, ya que son los modelos mentales de los actores los que dan forma a las elecciones que hacen.¹² North reconoce que desarrollar normas de comportamiento que soporten y legitimen nuevas reglas es un proceso lento y largo, y en ausencia de esos mecanismos de refuerzo las políticas tenderán a ser inestables. En el mismo orden de ideas, se considera que los regímenes autocráticos pueden favorecer el crecimiento económico a corto plazo, pero el crecimiento de largo plazo implica el desarrollo de un Estado de derecho.¹³

Considerando lo anterior, resulta importante abordar la Constitución Política de 1991 y la suerte que ha corrido durante los veinte años que lleva en vigencia, como la manifestación de un proceso de imposición de una regla formal en

una sociedad cuyas restricciones informales (en este caso la cultura política) no son del todo coherentes con ella. Analizar estas incoherencias puede dar pistas acerca del comportamiento de las instituciones políticas en Colombia, es decir, de la conformación de un régimen apoyado en una Constitución que es, en palabras de Hernando Llano Ángel, “un consenso más alrededor de anhelos e ideales que de realidades y metas concretas (...), un consenso constitucional ficticio y no real, pues su fuerza estaba más fundada en expectativas y anhelos que en actores políticos y sociales con capacidad para encarnarlos y realizarlos”.¹⁴ Un régimen que Llano denomina como *electofáctico*, pues si bien se realizan elecciones periódicamente y de acuerdo con la ley, el resultado de ellas depende en gran medida de la manera como los candidatos se relacionen con actores generadores de violencia.¹⁵

Comenzaremos por definir la cultura política como una “serie de concepciones subjetivas de la política que prevalece en una población nacional o la subserie de una pobla-

11. North, D. (2000). “La evolución histórica de las formas de gobierno”. En: Economía institucional. No. 2. p.147.

12. North, D. (1994, enero-febrero-marzo) Op. Cit., p. 16.

13. Ibid., p. 17

14. Llano Ángel, H. (2005). “La Carta del 91: ¿Un consenso constitucional ficticio?”. En: Criterio Jurídico. Vol. 5, p. 32.

15. Ibid., p.35.

ción nacional”.¹⁶ Almond establece que la cultura política posee “componentes cognoscitivos, afectivos y valorativos; incluye conocimientos y creencias relacionados con la realidad política, sentimientos con respecto a la política y compromisos con valores políticos”,¹⁷ que son producto de la socialización en la infancia, la educación, la exposición a medios de comunicación y las experiencias que el ciudadano tenga en la adultez con el desempeño del gobierno, la sociedad y la economía. Almond aclara que la cultura política afecta el sistema político sin llegar a determinarlo, pues el sistema también puede modificar en alguna medida la cultura.

Revisar las divergencias entre lo establecido en la Constitución Política de 1991 y la cultura política de los colombianos es esencial para entender por qué en Colombia no existe un verdadero contrato social, lo que se manifiesta en el hecho de que en apenas dos décadas de existencia la Constitución haya sufrido ya veintisiete reformas,¹⁸ y que muchos

de sus postulados no se reflejen en la vida cotidiana de los ciudadanos. Rousseau tenía muy claro el papel central que juega la cultura política en la construcción del contrato social, al definirla como la ley que está en el corazón de los ciudadanos, de la cual depende que las leyes perduren o decaigan, y que en ocasiones la moralidad, las costumbres y la opinión pública llegaban a sustituir a la autoridad.¹⁹

La cultura política es, además, sustento del capital social, entendido como la capacidad de los miembros de un grupo humano para cooperar entre sí, requisito básico para el establecimiento de una democracia estable. Ya lo decía Aristóteles, quien consideraba que la cordialidad y el compañerismo político eran la base cultural de la mejor y más duradera forma de gobierno.²⁰ Pero a más de esto, la cultura política determina el capital político de un grupo humano, entendido por capital político el conjunto de mecanismos que permiten que el capital social tenga incidencia en el sistema político²¹ (es decir,

16. Almond, G. (1999). “El estudio de la cultura política” En: Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas. Fondo de Cultura Económica. México D.F., p.203.

17. *Ibíd.*

18. Zuluaga Gil, R. (2008). De la expectativa al desconcierto. El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas. Cali, Sello Editorial Javeriano, p.40.

19. Citado en Almond, G. (1999) *Op. Cit.*, p. 198.

20. Citado en Almond, G. (1999) *Op. Cit.*, p. 197.

21. Booth, J.; Bayer Richard, P. (2009) *Untangling Social Capital in Latin American Democracies* [en línea]. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/2004-socialcapital.pdf>. Recuperado: 13 de febrero de 2010.

cómo la gente, además de cooperar entre sí, es capaz de transmitir sus demandas al sistema político). En Colombia, según cifras del DANE, el 76,04% de las personas no está vinculada a ninguna organización; el 11,43% pertenece a grupos religiosos; el 5,21%, a juntas de trabajo comunitario, y el 2,02%, a agrupaciones benéficas o voluntarias,²² lo cual indica que el capital social y en consecuencia el capital político son escasos. La cultura política colombiana no favorece la cooperación, lo cual limita enormemente el establecimiento de acuerdos entre los ciudadanos y al mismo tiempo restringe la capacidad del Estado para velar por el cumplimiento de dichos acuerdos.

La capacidad de asociarse se relaciona directamente con la unidad social, pues es un indicador de la propensión de los miembros de una sociedad a buscar objetivos comunes, mientras que el capital político indica cómo esos objetivos comunes podrían reflejarse o no en el Estado. Según Mauricio García Villegas, la pérdida de unidad social es una de las causas de la dispersión de poder, que tiene como consecuencia la disminución de la eficacia simbólica

de la ley. El derecho, al perder esa dimensión simbólica (que gira en torno a la idea del bien común), “se convierte en un instrumento multiforme, de una gran complejidad, y sometido a su utilización estratégica por actores sociales e institucionales en medio de una multiplicidad de intereses y de prácticas”.²³

De acuerdo con García Villegas, en el Estado social de derecho la ley deja de ser un mandato de inmediato y obligatorio cumplimiento para convertirse en un “instrumento para la acción” y cumplir la función de marco de acción finalista. Esto causa una disociación entre las instancias que crean la ley y las que la aplican,²⁴ lo que a su vez ocasiona la proliferación de normas con alcance limitado:

La relación entre lo instrumental y lo simbólico cambia con la transformación del Estado liberal en el Estado social de derecho. El aumento de la complejidad trae consigo un debilitamiento del poder instrumental del derecho. Este fenómeno proviene de la relación entre dos hechos concurrentes y de efectos opuestos: de un lado, un aumento del

22. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2009). Encuesta de cultura política 2008. Informe de resultados., Bogotá, DANE, p.12.

23. García Villegas, M. (1993) La eficacia simbólica del derecho. Bogotá, Ediciones Uniandes, p. 105.

24. *Ibid.*, p.106.

campo de regulación jurídica a través de la introducción de normas en ámbitos considerados anteriormente como ajenos al derecho, y de otro lado, la creciente autorregulación social por medio de normas paralelas al derecho estatal. Estos dos fenómenos, el primero de ellos conocido como *inflación jurídica* y el segundo como *pluralismo jurídico*, han convertido el derecho estatal en un conjunto de normas cada vez más amplio, con una incidencia cada vez más específica, más limitada en el tiempo y en el espacio.²⁵

A lo anterior, García Villegas agrega que en Colombia el sistema político “parece determinado por el desarraigo y la generalidad de sus discursos políticos”, pues la violencia y la anomia social que predominan en la realidad del país contribuyen a que los intereses específicos (clase, gremio, región, etc.) se perciban como aportantes a la desintegración nacional, y por lo tanto pierdan todo el apoyo, o sean eliminados por la extrema derecha.²⁶ Numerosos au-

tores han intentado rastrear el origen histórico de la escasa capacidad de los colombianos para asociarse en torno a un proyecto político común, y al mismo tiempo de la tendencia a suprimir la manifestación de los intereses específicos mencionados.

María Teresa Uribe afirma que en Colombia existen “ciudadanías mestizas”, cuya especificidad permite explicar parcialmente la existencia en el país de un régimen político esencialmente estable y gobernable, que sobrevive a pesar del alto grado de turbulencia social, la violencia múltiple y generalizada y la amplia violación de derechos humanos.²⁷ Estas ciudadanías comienzan a configurarse desde el siglo XIX, cuando en Colombia existe una disputa entre dos proyectos políticos rivales: el republicano y el liberal. El forcejeo entre ambos proyectos no provenía de la divergencia de propósitos, pues ambos tenían por objetivo “fundar la nación y el Estado moderno”, sino de las estrategias escogidas para la acción política.²⁸

Según la autora, al romperse los vínculos con la monarquía española aparecieron en el escenario

25. *Ibíd.*

26. *Ibíd.*, p.129.

27. Uribe de Hincapié, M. (1998, enero-junio). “Órdenes complejos y ciudadanías mestizas: Una mirada al caso colombiano”. En: Estudios políticos. No. 12. Medellín. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia, p. 28.

28. *Ibíd.*, p. 31.

público las colectividades, es decir, villas, ciudades, etnias, etc. Estos sujetos colectivos reclamaron por medio de la guerra su derecho a la autodeterminación y a la fundación de la República, pues no estaban en disposición de perder derechos que les habían sido otorgados como prebenda, para integrarse en una colectividad más abstracta y general.²⁹

De esta manera se dio la primera forma de mestizaje político, que fue el ciudadano vecino, el cual era “un sujeto concreto, territorializado, enraizado. Se era vecino de esta localidad o de otra, pero no de la nación como conjunto”.³⁰ El ciudadano vecino basaba su identidad y su sentido del honor y la virtud en su pertenencia a una colectividad determinada, y por lo tanto la nación era sólo un referente abstracto. Entre tanto, la fuente de derechos era la comunidad, y por ende eran sus notables quienes decidían arbitrariamente quiénes accedían a ellos. Aquí se originan caudillismos, gamonalismos y clientelismos, pues son las comunidades las que median con el Estado central.

A mediados del siglo XIX los liberales radicales intentan establecer un Estado neutro propio de una nación contractual, pero esta requie-

re un ciudadano individual, opuesto al ciudadano vecino. Esta es la segunda forma de mestizaje político a la que se refiere Uribe:

Donde predominó la influencia de los radicales se dio el más amplio desarrollo de las ciudadanías modernas: unificación de derechos civiles y políticos; voto universal, secreto y directo; ausencia de la autoridad pública en la vida privada de los individuos, libre juego de las fuerzas del mercado y secularización del ámbito público.

En los espacios no controlados por el radicalismo o de fuerte presencia conservadora se mantuvieron separados los derechos civiles de los políticos y se restringieron estos últimos a un círculo pequeño de electores y elegibles. Se mantuvo, además, una esfera estatal con bastante injerencia en el disciplinamiento social y la predominancia de las formas vecinales y corporativas en la conformación de lo social y en la acción política.³¹

Con la implantación de la Constitución de 1886 se busca unificar y homogenizar el territorio

29. *Ibid.*, p. 32.

30. *Ibid.*

31. *Ibid.*, p.p. 36-37.

nacional, y así se nacionaliza la figura del ciudadano. Al suspenderse la secularización aparece la tercera ciudadanía abordada por Uribe, “la ciudadanía sacra”. En esta ciudadanía fomentada por la Regeneración la moral privada y doméstica se eleva al ámbito público, de manera que la sociedad se concibe como una comunidad de creyentes. Al darle a la acción política un sentido teológico de “cruzada contra el mal” se fomenta en el imaginario colectivo la necesidad de proteger lo propio y de temer al otro, que es diferente en términos culturales o políticos, lo que limita la pluralidad social.³² Esta ciudadanía se implantó de tal manera en la cultura política colombiana que aún hoy en día podemos percibir sus vestigios.

Cuando a los colombianos de hoy se les pregunta acerca de su apoyo a la democracia como mejor sistema de gobierno posible, la mayoría muestra su respaldo a ésta. Durante los últimos años este apoyo se ha mantenido firme en alrededor del 70% de la población.³³ Sin embargo, al medir el nivel de tolerancia política de los colombianos, es decir, el apoyo que éstos manifiestan a los de-

rechos políticos de la oposición y las minorías, encontramos que en general nunca ha superado por mucho el 50%; llegó a 48.5% en 2009.³⁴ Las anteriores cifras ubican a Colombia entre los países más intolerantes de América Latina.

De acuerdo con María Teresa Uribe, durante la primera mitad del siglo XX se da en Colombia una lucha por los derechos sociales y la inclusión de las masas en lo público, así como la ampliación progresiva de los derechos políticos, que va acompañada de un proceso de secularización y cambios en la tradición. Posteriormente, los procesos de industrialización les abren la puerta a los movimientos sociales locales, vecinales, étnicos y de género, de los cuales dependen en buena medida reformas importantes al régimen político, incluida la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente que redactó la Constitución de 1991 y el perfil neocomunitario y multicultural de dicha Carta Política.³⁵

En efecto, la Constitución de 1991 marca una diferencia al incluir no sólo los movimientos sociales, sino a partidos políticos diferentes a los tradicionales liberal y conserva-

32. *Ibid.*, p.p. 38-39.

33. Rodríguez-Raga, J.; Seligson, M. (2010). *Cultura política de la democracia en Colombia*. 2009. Bogotá, LAPOP, p.38.

34. *Ibid.*, p.41.

35. Uribe de Hincapié, M. (1998, enero-junio) *Op. Cit.*, p.41.

dor en su proceso de elaboración. En palabras del ex constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero:

Nunca un cuerpo constituyente había estado conformado por personas que representaran más ampliamente la totalidad de los colombianos. Había sido tradicional aquí, como en general fue tradicional en los procesos semejantes que se cumplieron a lo largo del siglo XIX, o incluso a finales del siglo XVIII, que los cuerpos constituyentes estuvieran integrados hegemónicamente por representantes de aquel partido político o vertiente de pensamiento que acababa de obtener el triunfo político o el triunfo militar que dio lugar a ese proceso constituyente.³⁶

Sin embargo, Óscar Mejía Quintana considera que esto no alcanzó a ser suficiente para redactar una Carta Política verdaderamente representativa de la sociedad colombiana, pues a su juicio la Constitución de 1991 no es otra cosa que un pacto de élites, que a través de la Asamblea Nacional Constituyente buscaron alcanzar dos propósitos:

1. Imponer el esquema neoliberal de internacionalización de la economía, y 2. Afianzar un proceso de reconciliación nacional sin los actores políticos del conflicto. De lo anterior se tiene por resultado una Constitución en que se superponen tres proyectos de sociedad: el socialdemócrata, el neoliberal y el multicultural. De acuerdo con Mejía Quintana, la estructura de derechos se subordina a la “lógica eficientista neoliberal”, y la sociedad civil termina por ser invisible en los sistemas de participación política.³⁷

Para Mejía Quintana, la Asamblea Constituyente refleja el desgaste del bipartidismo pero no su desaparición, porque la mayor parte de ella estaba compuesta por representantes de sectores políticos tradicionales: “Las listas de los sectores políticos tradicionales (Partido Liberal, Partido Social Conservador, Conservatismo Independiente y Movimiento de Salvación Nacional) ganaron 45 de las 72 curules disponibles en la Asamblea”.³⁸ Esto llevó a que durante el proceso constituyente primara la lógica de la negociación a puerta cerrada, que automáticamente exclu-

36. Zuluaga Gil, R. (2008). Op. Cit., p.87.

37. Mejía Quintana, O. (2007). “Elites, eticidades y Constitución. Cultura política y poder constituyente en Colombia” En: Filosofía y teorías políticas. Entre la crítica y la utopía. Hoyos Vásquez, G. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, p. 236.

38. *Ibid.*, p.241.

yó a los grupos minoritarios presentes en la Asamblea:

La confluencia de tres modelos de sociedad disímiles (neoliberal, socialdemócrata y multicultural) que no se complementan entre sí es el resultado de las negociaciones parceladas y sesgadas que mediaron el desarrollo del proceso constituyente. Las élites quisieron reemplazar el consenso político cooptando la iniciativa popular y disfrazando con una apariencia emancipatoria y progresista sus intenciones de perpetuar su proyecto de dominación excluyente.³⁹

De esta manera, vemos cómo la Constitución de 1991 no estuvo encaminada a convertirse en un contrato social ni siquiera durante su proceso de elaboración, muy a pesar de la expectativa que la opinión pública pudo poner en ella en su momento como un pacto social que daría la oportunidad al país de alcanzar la paz. En su lugar tenemos una Carta Política que si bien ha tenido algunos logros en su intento de promover una cultura política democrática (como por ejemplo, el afianzamiento de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales), no ha

logrado contrarrestar la herencia cultural e implantar en la cultura política de los colombianos la ciudadanía liberal necesaria para la construcción del contrato social y la democracia moderna.

Al respecto, Uribe afirma que “las nuevas ciudadanía socioculturales institucionalizadas por la Carta de 1991 han acentuado la hipótesis comunitaria” y mantenido a los sujetos colectivos como componentes elementales del orden político. Además, han revitalizado la participación social y el reconocimiento de las diferencias. Uribe concluye que en Colombia “la ciudadanía liberal no hace parte de la cultura política, no es una guía para la acción colectiva ni convoca la movilización de la población en torno a ella”, a pesar de que la hipótesis del ciudadano individual sí existe en el orden constitucional y en el sistema político.⁴⁰

A pesar de las muchas falencias del proceso constituyente, la Constitución de 1991 contiene elementos que marcan una diferencia frente al orden institucional vigente anteriormente, que vale la pena resaltar por cuanto contribuye a la conformación de una democracia estable. Hay que reconocer que en esta Carta Política se hace un esfuerzo (aunque no del

39. *Ibíd.*, p.245.

40. Uribe de Hincapié, M. (1998, enero-junio) *Op. Cit.*, p. 43.

todo bien logrado) por fomentar la tolerancia política, recuperar la legitimidad institucional y promover en la población colombiana actitudes democráticas. De igual manera, se intentó impulsar el pluralismo político al abrir espacio al surgimiento de nuevos partidos, con la esperanza de que en ellos pudieran encontrar cauce las demandas sociales provenientes de sectores tradicionalmente excluidos. Por otro lado, es importante resaltar la apuesta que la Constitución hace a la descentralización administrativa, encaminada a mejorar la gobernabilidad del país. Como veremos a continuación, estas intenciones no necesariamente han encontrado eco en la población colombiana.

Tal vez el rasgo más llamativo de la cultura política colombiana consiste en que los ciudadanos tienen una idea de la democracia bastante instrumentalista. Esto se evidencia cuando, como se mencionó anteriormente, la mayor parte de la ciudadanía declara ser demócrata, pero cuando se trata de otorgar igualdad de derechos políticos a quienes se encuentran en la oposición o pertenecen a una minoría, el apoyo resulta mucho menos entusiasta. Esta

actitud tan difundida en Colombia explica cómo la cultura es la que ha permitido la implantación del régimen electofáctico,⁴¹ al que también se ha hecho ya alusión en el presente texto: el colombiano promedio entiende por democracia la realización de elecciones periódicas y el respeto a los derechos políticos propios, pero no considera parte indispensable de ella el ejercicio de derechos políticos por quienes tienen una orientación política opuesta a la suya.

Resulta evidente la relación directa que existe entre este rasgo cultural y la persistencia de la violencia de origen político en el país. Al no reconocer al opositor como sujeto de derechos se saca el conflicto del plano político, donde el lenguaje es la principal herramienta para dirimirlo, y se pasa a un plano performativo donde la agresión (física y moral) se utiliza para dar fin al conflicto mediante la eliminación del adversario. En palabras de Alejandro Bustamante, “la guerra sólo puede concebirse como un fracaso de la política; la guerra es un extravío de la política”,⁴² y por lo tanto, cuando las relaciones sociales se basan en la performatividad el imperio de las armas sustituye al de la ley.

41. Llano Ángel, H. (2005) Op. Cit.

42. Bustamante Fontecha, A. (1998, enero-junio). “El imperio de las armas. Esbozos para una interpretación del armamentismo civil”. En: Estudios políticos. No. 12. Medellín, Instituto de de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, p. 101.

Es necesario anotar que en América Latina hay una tendencia generalizada a concebir la democracia de una manera instrumental y a apoyarla superficialmente. Julio Carrión encuentra que los resultados de estudios de cultura política en esta región muestran actitudes ante la democracia muy similares a las encontradas en África,⁴³ pues en ambos casos sobresale la incapacidad de una cuarta parte de la población para definir qué es la democracia, mientras en países como Estados Unidos y Canadá el porcentaje de encuestados en esta situación es sólo el 8.5% y el 15.5%, respectivamente.

Carrión resalta que tanto en los estudios africanos como en los latinoamericanos es notorio que las personas que no tienen una definición de la democracia muestran menor preferencia por esta forma de gobierno, que quienes sí la definen de alguna manera. En el caso colombiano es importante observar que los datos al respecto son muy diferentes según la fuente, pues mientras los resultados publicados por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina

–LAPOP– indican que en Colombia el 31.3% de los ciudadanos no es capaz de definir la democracia,⁴⁴ en la encuesta de cultura política del DANE se reporta que sólo el 5.04% no lo hace.⁴⁵

Al revisar los informes de LAPOP para Colombia publicados durante los últimos años resulta notorio que dos factores de gran impacto en la tolerancia y el apoyo a la democracia por los ciudadanos son la victimización por delincuencia y la victimización por corrupción. Quienes manifiestan haber sido víctimas de un delito y quienes perciben mayor corrupción en las instituciones o han sido víctimas de actos de corrupción tienden a ser menos tolerantes y a mostrar menor apoyo a la democracia como mejor sistema de gobierno. Por otro lado, un factor que actúa a favor de la tolerancia es la educación, pues tal como lo demuestra Orcés,⁴⁶ en América Latina quienes tienen mayor educación se muestran más tolerantes frente a la oposición que quienes han tenido pocos años de educación formal.

43. Carrión, J. (2008). "Democracia liberal y normativa: ¿Cómo se define la democracia en Las Américas?". En: Seligson, M. ed., *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-2007*, LAPOP, pp. 23-52.

44. *Ibid.*, p. 27.

45. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2009). *Op. Cit.*, p.34.

46. Orcés, D. (2008). "Retos para la tolerancia en las Américas". En: Seligson, M. (edit.). *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-2007*. LAPOP, pp. 205-226.

Las cifras muestran, además, que en Colombia hay un nivel mediano de apoyo al derecho a la participación en comparación con los demás países de América Latina, pues desde el 2004 se ha mantenido alrededor del 69%.⁴⁷ El apoyo al derecho a la participación se mide por la aprobación que expresan los encuestados frente a la realización de manifestaciones permitidas por la ley, a la participación en grupos u organizaciones que intenten resolver problemas de las comunidades y al trabajo en campañas electorales.

Cuando se trata de legitimidad institucional, encontramos que la confianza de los colombianos en instituciones como el gobierno nacional, el sistema de justicia en general, la Corte Suprema de Justicia, el Congreso Nacional y los partidos políticos apenas supera el 50%.⁴⁸ De las anteriores instituciones, los que salen peor calificados son los partidos políticos: todas las encuestas de cultura política muestran que la mayor parte de los colombianos no se siente representado por ningún partido político, no consideran que éstos canalicen las demandas del pueblo y, además, los perciben como una de

las instituciones más corruptas. No obstante, los ciudadanos reconocen en su mayoría que los partidos políticos son necesarios para la existencia de la democracia, mientras un 23,39%⁴⁹ considera que no lo son.

El Congreso Nacional tampoco cuenta con gran legitimidad entre la población, pues también es percibido como una institución altamente corrupta, y un 20,15%⁵⁰ de los ciudadanos lo considera innecesario. Además de esto, 76,4% de los colombianos piensa que los congresistas pierden el tiempo, y el 52,7% dice que el Congreso le estorba al presidente, por lo cual no sorprende que un 27,9% se muestre dispuesto a aceptar que el Presidente de la República cierre el Congreso. Llama la atención que tampoco cuenten con gran popularidad las altas cortes: un 23,1% de la población aceptaría el cierre de la Corte Constitucional por parte del Presidente. Resulta, sin embargo, esperanzador que tanto la aceptación al cierre del Congreso como la de la Corte Constitucional vengán en descenso desde el 2005.⁵¹

Algo muy diferente sucede con la legitimidad del gobierno nacional, que presenta un grado de aceptación

47. Rodríguez-Raga, J.; Seligson, M. (2010) Op. Cit. p.39.

48. *Ibíd.*, p.42.

49. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2009). Op. Cit., p.35.

50. *Ibíd.*

51. Rodríguez-Raga, J.; Seligson, M. (2010) Op. Cit. p.152.

muy superior al de las otras instituciones. Estos datos confirman que Colombia tiene una cultura política hiperpresidencialista, lo cual se vio potenciado por la popularidad del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, quien se encontraba en el poder cuando los datos que se utilizan en este trabajo fueron recogidos. En este aspecto el país se mantiene dentro de la tendencia latinoamericana, pues Seligson⁵² comprueba que en la región la gente es más propensa a dar poder extraordinario a los presidentes, y es esta tendencia más fuerte en las personas que se identifican como de izquierda.

La explicación a este hiperpresidencialismo estaría en la tradición histórica, pues, tal como se mencionó anteriormente, las relaciones políticas en este país han estado marcadas por el caudillismo, el gamonalismo y el clientelismo a lo largo de los siglos. El que no se haya desarrollado la ciudadanía individual en Colombia y por el contrario predominen las ciudadanías colectivas hace necesaria la existencia de ese líder carismático que unifique y genere identidad. Vemos cómo el personalismo es parte esencial de la cultura política

colombiana, al no haber un objetivo nacional que genere unidad social per se.

El mismo fenómeno podría estar relacionado con la lentitud con que se ha llevado a cabo no sólo en Colombia sino en América Latina el proceso de descentralización. Los datos muestran que tanto los colombianos como los demás latinoamericanos recurren poco a las instancias locales para resolver problemas, y además confían menos en ellas que en el gobierno central.⁵³ A pesar de esto, se registra un aumento creciente en la confianza en estas instancias y en el relacionamiento con ellas durante los últimos años.

Como se ha podido entrever al revisar los datos anteriores, resulta inevitable pensar que el mayor obstáculo con el cual ha contado la Constitución de 1991 para favorecer el desarrollo de una verdadera democracia en Colombia ha sido la tradición cultural. Ya se ha explicado antes que todas las normas formales precisan de elementos culturales que definen reglas informales que las respalden, y también se ha analizado la capacidad que tienen las unas para

52. Seligson, M. (2008). "El resurgimiento del populismo y la izquierda: ¿Retos a la consolidación democrática?". En: Seligson, M. (edit.). *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-2007*. LAPOP, pp. 3-22.

53. Montalvo, D. (2008). "¿Descentralizar o centralizar? Desafíos para la reforma estatal y la democracia en América Latina y el Caribe". En: Seligson, M. (edit.). *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-2007*. LAPOP, pp. 93-122.

generar cambios en las otras. Con base en ello, se puede concluir que si bien no se ha logrado el giro hacia la democracia y la paz que muchos esperaron fuera fruto de la nueva Constitución, esto no implica que la Carta Política haya sido un fracaso, como otros tantos afirman. Nos encontramos ante un proceso normal de cambio cultural que requiere mucho más que leyes para completarse.

A la Constitución de 1991 deben reconocérsele sus méritos como carta de navegación y su función orientadora hacia la democratización de Colombia. Pero nunca debe perderse de vista que ni ésta ni ninguna otra Constitución o ley tienen la capacidad de generar cambios abruptos en el comportamiento de todo un pueblo si no se cuenta con procesos educativos que respalden su intención.

Bibliografía

- Almond, G. (1999) “El estudio de la cultura política”, en: *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Bateson. R. (2008), *The Political Consequences of Crime victimization in Latin America* [en línea], disponible en: www.vanderbilt.edu/lapop/multicountry/2008-crimevictimization.pdf, recuperado: 13 de febrero de 2010.
- Boidi, M. (2008), “¿Que se vayan todos? Actitudes hacia los partidos políticos y democracia en las Américas”, en: Seligson, M. (edit.), *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-2007*, LAPOP, pp. 53-74.
- Booth, J., Seligson, M. (2009), Legitimacy and Political Participation in Eight Latin American Nations [en línea], disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/multicountry/2008-legitimacy.pdf>, recuperado: 13 de febrero de 2010.
- Booth, J.; Bayer Richard, P. (2009) “Untangling Social Capital in Latin American Democracies” [en línea], disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/2004-socialcapital.pdf>, recuperado: 13 de febrero de 2010.
- Bustamante Fontecha, A. (1998, enero-junio) “El imperio de las armas. Esbozos para una interpretación del armamentismo civil”, en: *Estudios políticos*, núm. 12.

- Carrión, J. (2008) “Democracia liberal y normativa: ¿Cómo se define la democracia en Las Américas?” En: Seligson, M. en: Seligson, M. (edit.), *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-2007*, LAPOP, pp. 23-52.
- Colombia, (2004), Constitución Política, Bogotá, Legis.
- Del Arenal Fenochio, J. (2007, septiembre-octubre), “La Constitución se obedece, pero no se cumple”, en: *Metapolítica*, núm. 55, pp.47-51.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (2008), *Encuesta de cultura política 2007. Informe de resultados.*, Bogotá, DANE.
- _____ (2009), *Encuesta de cultura política 2008. Informe de resultados.*, Bogotá, DANE.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2006), 2019: *Visión Colombia II Centenario*, Bogotá, DNP.
- García Villegas, M. (1993), *La eficacia simbólica del derecho*, Bogotá, Ediciones Uniandes.
- Gómez, S. (1991, 7 de julio), “Constitución: más pobreza, más artículos” en El Tiempo [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-157187>, recuperado: 8 de agosto de 2010.
- Llano Ángel, H. (2005) “La carta del 91: ¿un consenso constitucional ficticio?”, en: *Criterio Jurídico*, Vol. 5, pp.31-49.
- Mejía Quintana, O. (2007) “Elites, eticidades y Constitución. Cultura política y poder constituyente en Colombia”, en: *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Hoyos Vásquez, G. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, pp. 235-256.
- Montalvo, D. (2008), “¿Descentralizar o centralizar? Desafíos para la reforma estatal y la democracia en América Latina y el Caribe”, en: Seligson, M. (edit.), *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-2007*, LAPOP, pp. 93-122.
- Montenegro García, A. (1995), “Constitutional Design and Economic Performance”, en: *Constitutional Political Economy*, vol. 6, fasc. 2, pp. 161 - 169.

- North, D. (1991, Winter) "Institutions", en: *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, núm. 1.
- _____ (1994, enero-febrero-marzo) "Economic performance through time", en: *Revista Universidad Eafit*, núm. 93.
- _____ (1996) "No sólo de macroeconomía vive el hombre", en: *Estrategia económica y financiera*, núm. 238.
- _____ (2000) "La evolución histórica de las formas de gobierno", en: *Economía institucional*, núm. 2.
- Orcés, D. (2008), "Retos para la tolerancia en las Américas", en: Seligson, M. (edit.), *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-2007*, LAPOP, pp. 205-226.
- Pampillo Baliño, J. (2007, septiembre-octubre), "La cultura de la ilegalidad en México", en: *Meta-política*, núm. 55, pp.68-72.
- Pizarro, E. (2010), "Valores post-materialistas" [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3949294>, recuperado: 2 de mayo de 2010.
- Programa Estado de la Nación (Costa Rica) (2008), *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible: un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*, San José C.R., Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez Raga, J. (2007, jul.-dic.), "Izquierdas y derechas en Colombia. Una mirada rápida a los rasgos sociodemográficos del espectro ideológico del país", en: *Colombia Internacional* 66, pp. 184-193.
- Rodríguez-Raga, J. et.al. (2006), *La cultura política de la democracia en Colombia*, 2005, Bogotá, LAPOP.
- Rodríguez-Raga, J., Seligson, M. (2005), *The Political Culture of Democracy in Colombia* 2004, LAPOP.
- _____ (2007), *La cultura política de la democracia en Colombia*, 2006, Bogotá, LAPOP.
- Rodríguez-Raga, J., Seligson, M. (2008), *Cultura política de la democracia en Colombia*, 2008.

El impacto de la gobernabilidad, Bogotá, LAPOP.

_____(2010), *Cultura política de la democracia en Colombia*, 2009, Bogotá, LAPOP.

Schwartz-Blum, V. (2008), “Desempeño económico y apoyo al sistema: desafíos económicos a las democracias latinoamericanas”, en: Seligson, M. (edit.), *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-2007*, LAPOP, pp. 75-92.

Seligson, M. (2007, July), “The Rise of Populism and the Left in Latin America”, en *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 3, pp. 81-95.

Seligson, M. (2008), “El resurgimiento del populismo y la izquierda: ¿Retos a la consolidación democrática?”, en: Seligson, M. (edit.), *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-2007*, LAPOP, pp. 3-22.

Seligson, M. (2005), *The Political Culture of Democracy in Mexico, Central America and Colombia*, 2004, LAPOP.

Uribe de Hincapié, M. (1998, enero-junio) “Ordenes complejos y ciudadanías mestizas: una mirada al caso colombiano”, en: *Estudios políticos*, núm. 12.

Zuluaga Gil, R. (2008), *De la expectativa al desconcierto. El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas*, Cali, Sello Editorial Javeriano.