

Ciencias políticas

Acción política y dinámicas coalicionales: el cambio institucional durante el proceso constituyente de 1991*

Political Action and Coalitional Dynamics: Institutional
Change During the 1991 Constituent Process

Recibido: 11 de marzo de 2023

Aceptado: 13 de junio de 2024

DOI: [10.22517/25392662.25291](https://doi.org/10.22517/25392662.25291)

pp. 110-133

 **Margarita Rosa Navarro De Arco****
lamar.navarro@gmail.com

Licencia Creative Commons
Atribución/Reconocimiento-
NoComercial-SinDerivados 4.0
Internacional — CC BY-NC-ND 4.0.



* Este artículo es producto de la tesis de maestría en Estudios Sociales y políticos de la Universidad ICESI (Cali, Colombia).

** PhD student in Political Science, Goethe Universität. Research associate, Peace Research Institute (PRIF). Antropóloga, Máster en estudios sociales y políticos, Universidad Icesi.



Resumen

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en Colombia marcó un punto de inflexión en el sistema democrático del país, producto de una serie de reformas y cambios institucionales. Estos cambios surgieron de los distintos procesos sociales complejos que atravesó el país a finales de la década de los 80 e inicio de los 90.

Para explicar este cambio institucional, se recurrió al modelo teórico de Buquet, utilizando las categorías de análisis de coaliciones declinantes y ascendentes. Estas categorías se refieren, respectivamente, a los partidos tradicionales del sistema bipartidista (Liberal y Conservador) y a las fuerzas ascendentes (movimientos sociales, guerrillas y ciudadanía). Según la premisa teórica, en una coyuntura crítica, los actores dominantes tienden a generar reformas inclusivas, como la Constitución de 1991, para evitar ser desplazados de la competencia política.

Metodológicamente, se empleó un diseño de corte cualitativo, utilizando la herramienta del process tracing. Además, como una herramienta metodológica complementaria al rastreo de procesos, se realizó un análisis histórico de la participación de los movimientos sociales en un proceso político a gran escala.

Palabras clave: acción política, coaliciones declinantes, coaliciones ascendentes, coyuntura crítica, Constitución de 1991.

Abstract

The 1991 National Constituent Assembly in Colombia marked a turning point in the country's democratic system, brought about by a series of reforms and institutional changes. These changes arose from the various complex social processes that the country went through in the late 1980s and early 1990s.

To explain this institutional change, Buquet's theoretical model was used, using the categories of analysis of declining and ascending coalitions. These categories refer, respectively, to the traditional parties of the two-party system (Liberal and Conservative) and to the ascendant forces (social movements, guerrillas and citizenship). According to the theoretical premise, at a critical juncture, the dominant actors tend to generate inclusive reforms, such as the 1991 Constitution, to avoid being displaced from political competition.

Methodologically, a qualitative design was employed, using the process tracing tool. In addition, as a complementary methodological tool to the process tracing, a historical analysis of the participation of social movements in a large-scale political process was carried out.

Keywords: political action, declining coalitions, ascendant coalitions, critical juncture, Constitution of 1991.

Introducción

La Asamblea Constituyente de 1991 (ANC) marcó un momento de cambio histórico en la institucionalidad colombiana. A los 30 años de la Constitución del 91, es pertinente estudiar cómo se configuraron los distintos procesos sociales, políticos y económicos que le dieron la apertura al cambio reformista institucional más sustancial hasta la fecha. En esta, surgieron una serie de reformas institucionales que conllevaron al país a un punto de transformación política. Para entender el cambio institucional es necesario plantearlo como un proceso en el cual participaron diversos actores: la sociedad civil, las instituciones, distintos grupos insurgentes y diferentes expresiones de la ciudadanía. A partir de este contexto, surge la pregunta: ¿Por qué se produjo un cambio tan significativo en la institucionalidad de Colombia? Para darle respuesta, se abordarán dos categorías de análisis: coyuntura crítica y coalición declinante, con las cuales se propone dar una aproximación, desde una dimensión analítica, a los cambios en la institucionalidad colombiana.

En este sentido, se plantea en una primera instancia, establecer los factores que permitieron la configuración de una coyuntura crítica que dio paso a las reformas institucionales en el periodo de 1980 a 1990, y segundo, determinar los efectos de las reformas electorales sobre la institucionalidad y el sistema electoral de Colombia. Para esto, se acude al concepto de coyuntura crítica como una categoría conceptual que nos permite establecer los elementos contextuales del periodo reformista, como ubicar a las instituciones, la influencia de los individuos sobre esta y el legado reformista que se produce. Por lo general, las coyunturas críticas se caracterizan por ser periodos de larga duración, en los cuales se realizan reformas y reestructuraciones en varios aspectos de la política y la sociedad, y al finalizar, generan un legado, que en este caso es la Constitución de 1991.

Por otro lado, se propone como hipótesis que, ante un gobierno en crisis, deslegitimado e ineficaz, se incorporan dinámicas coalicionales en donde las fuerzas dominantes por parte del gobierno se ven en peligro de ser desplazadas ante la amenaza de una fuerza ascendente. En este escenario, las fuerzas que se proyectan como futuras perdedoras deciden realizar reformas incluyentes para frenar el avance de estas nuevas fuerzas políticas. Esta hipótesis parte del modelo teórico de Buquet¹, en el cual las coaliciones declinantes son viejos partidos que proyectan su derrota. Cuando éstas logran concretar la reforma antes de ser desplazadas del poder, la propuesta reformista contendría normas inclusivas y así minimizar el riesgo de posibles futuras pérdidas. Por el contrario, las coaliciones ascendentes, conformadas por partidos o movimientos que buscan sustituir y desplazar a las coaliciones anteriormente dominantes, proponen reformas a partir del cambio en las preferencias de la ciudadanía. Estas, buscan desplazar al viejo actor y propone una reforma con normas excluyentes, con la finalidad de maximizar futuras victorias².

A partir de estas premisas teóricas, se buscó identificar el mecanismo causal que ori-

1 Daniel Buquet, «Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina», *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16, n.º 1 (2007): 35-49.

2 Buquet, «Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina»; Daniel Buquet, «La transformación del sistema de partidos uruguayo: en busca del equilibrio perdido», ponencia para el IV Congreso Internacional y XXII Nacional de Estudios Electorales México D.F., 30 de agosto al 3 de septiembre de 2011.

ginó el cambio institucional, utilizando como metodología el *process tracing* o rastreo de procesos. Para ello es indispensable «entender a nuestra hipótesis como un “mecanismo causal” cuyos componentes constitutivos son evidenciados en el caso de estudio»³. En este sentido se hace un testeo de la teoría y, a través del análisis del proceso causal, se «busca establecer si el mecanismo causal hipotético se encuentra presente y opera del modo que la teoría sugiere que lo hace»⁴. Este trabajo, aunque cuenta con un componente histórico importante, no busca hacer un análisis histórico/historiográfico, sino de los procesos de integración política, cambio institucional y reformas en el contexto democrático, por ello hace uso de categorías conceptuales, analíticas y metodológicas propias de la ciencia política y de otros componentes interdisciplinarios de las ciencias sociales.

A partir de la evidencia encontrada y analizada, se identificaron los distintos procesos que permitieron constatar la hipótesis planteada, en donde los hallazgos señalan que: a) entre la década de los 80 e inicios de los 90 en Colombia hubo una coyuntura crítica, marcada por un contexto de violencia y crisis estatal, b) este contexto intensificó las demandas de participación y reconocimiento político de distintos actores, c) los actores de distintos sectores: guerrillas, movimientos sociales y otros partidos políticos⁵, a pesar de no consolidarse como una coalición formal, operan como impulsores del cambio político partiendo de objetivos comunes, d) las fuerzas dominantes ante la amenaza de los distintos actores que operan como la coalición ascendente y otros factores como la crisis institucional, el narcotráfico y la presión internacional, se ven obligados a generar reformas inclusivas, las cuales son promulgadas en la Constitución de 1991.

Marco conceptual

La necesidad de diseñar una constitución presupone la salida a varios momentos críticos por los que atravesó el país, entre la década de los 80 e inicios de los 90. A este giro radical lo denominamos «coyuntura crítica», entendido como un momento de quiebre histórico. Esta categoría de análisis permite contextualizar los procesos que se desencadenaron en este periodo y a los distintos actores que incidieron en la transformación institucional que se dio en el país.

En el análisis institucional las coyunturas críticas se caracterizan por una situación en la cual la influencia de las estructuras (económicas, culturales, ideológicas, organizativas) sobre la acción política son significativamente laxas durante un período relativamente corto, con dos consecuencias principales: la gama de opciones plausibles abiertas a poderosos actores políticos se expanden sustancialmente y las consecuencias de sus decisiones para el resultado de interés son potencialmente mucho más trascendentales⁶.

3 Julio L. Aguirre, «Mecanismos causales y *process tracing*. Una introducción», *Revista SAAP* 11, n.º 1 (2017), 152.

4 Aguirre, «Mecanismos causales y *process tracing*. Una introducción».

5 Por otros partidos políticos, entenderemos a todos los partidos distintos al Liberal y Conservador. En este caso, UP y Nuevo Liberalismo.

6 Giovanni Capocchia y R. Daniel Kelemen, «The study of Critical Junctures. Theory, Narratives and Counterfactuals in Historical Institutionalism», *World Politics* 3, n.º 59 (2007), 343.

Articulándose a esta definición de coyuntura crítica, Collier y Collier⁷ proponen cuatro puntos que recomiendan considerar para entender lo que es una coyuntura crítica. Primero, las condiciones antecedentes, es decir, aquellos factores que representan una «línea base» contra la cual se evalúan los momentos críticos y sus legados. En segundo lugar, la ruptura (o crisis) derivada de las condiciones precedentes y que a su vez desencadena la coyuntura crítica. En tercer lugar, los tres componentes del legado que se refieren a sus mecanismos de producción dado a que el legado no se materializa inmediatamente, sino que requiere de una serie de etapas, el segundo componente trata de la perpetuación del legado a través de los procesos institucionales y políticos en curso, en tercer lugar; la estabilidad de los atributos principales del legado. En cuarto lugar, explicaciones rivales que involucran causas constantes y, por último, el deterioro eventual del legado, el cual se proyecta debe terminar en algún momento⁸.

De acuerdo con estas definiciones de coyuntura crítica, es importante lo que señala Capoccia y Kelemen⁹ en torno a la apertura de opciones plausibles por parte de los políticos y las consecuencias trascendentales a partir de la toma de decisiones por parte de estos, en el escenario de una coyuntura crítica. Puesto que precisamente en estos escenarios es en donde surgen intenciones reformistas y emergen nuevos actores políticos en la búsqueda de cambios institucionales. Ante la emergencia de esta serie de actores, se incorporan las dinámicas coalicionales entre estos, quienes buscan generar reformas excluyentes o reformas incluyentes. En este sentido, Buquet desarrolla una teoría del cambio institucional¹⁰, partiendo desde una postura neoinstitucional y resaltando el papel de distintos actores sociales dentro de sus procesos. Articula teóricamente con la coyuntura crítica para entender este tipo de cambios institucionales y reformistas en el marco de procesos sociales complejos.

Para explicar el cambio institucional, Daniel Buquet propone una teoría desde la cual se puede identificar qué tipo de reforma electoral debería resultar a partir de las condiciones y el contexto bajo el cual se desarrolla la competencia política¹¹. Este modelo, al que el mismo Buquet denomina un modelo empírico, parte del supuesto que, en un escenario de crisis política, déficit de legitimidad o ineficiencia de un gobierno, pueden surgir dos tipos de reforma posibles: incluyente o excluyente, y estas reformas dependen del tipo de coalición dominante que la promueva sea declinante o ascendente. Se entiende como una reforma incluyente aquella que surge por parte de los actores declinantes, quienes, ante la amenaza de una coalición ascendente, generan reformas inclusivas y frenan su posible ascenso. Por otro lado, una reforma excluyente es aquella promovida por una coalición ascendente, quienes buscan desplazar a las fuerzas políticas dominantes en un escenario democrático o por imposición.

Buquet define la categoría de coalición declinante como el proceso mediante el cual viejos actores, que se ven amenazados, incorporan a los nuevos actores ante el temor de ser desplazados por ellos¹². A través del modelo general de reformas electorales planteado por Buquet, se busca analizar el proceso de desmovilización de actores políticos en la Asamblea Consti-

7 Ruth Collier y David Collier, *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America* (New Jersey: University Press. Princeton, 1991).

8 Collier y Collier, *Shaping the political arena...*, 30-31.

9 Capoccia y Kelemen. «The study of Critical Junctures. Theory, Narratives and Contrafactuals in Historical Institutionalism».

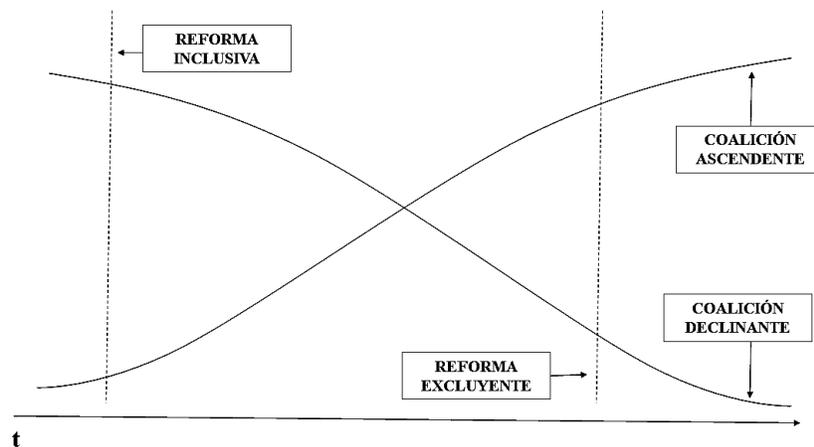
10 Buquet, «Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina».

11 Buquet, «Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina».

12 Buquet, «Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina».

tuyente de 1991, en la cual los viejos partidos políticos para ajustar al *statu quo*, incluyen a nuevos partidos políticos en un tipo de proceso de imposición que da como resultado una reforma de tipo inclusiva. Al mismo tiempo Buquet, define a una coalición ascendente como aquellos partidos o movimientos que sustituyen a las coaliciones dominantes anteriores como consecuencia del cambio en las preferencias electorales. En este caso la propuesta reformista se orientaría a mejorar la eficacia del gobierno con normas más excluyentes y de esta forma maximizar o garantizar ganancias futuras¹³. Adicionalmente a la definición de Buquet, Freidenberg agrega que estas coaliciones ascendentes la integran «partidos que sustituyen a los dominantes a raíz de cambios significativos en las preferencias de los ciudadanos, que le permiten concentrarse en la eficacia del gobierno y en proponer reformas excluyentes»¹⁴.

Figura 1. Modelo empírico de Buquet



Fuente: Elaboración propia a partir de Daniel Buquet, «La transformación del sistema de partidos uruguayo: en busca del equilibrio perdido», ponencia para el IV Congreso Internacional y XXII Nacional de Estudios Electorales México D.F., 30 de agosto al 3 de septiembre de 2011.

La hipótesis que sostiene este modelo es que la institucionalización a un sistema de partidos democrático «se produce cuando una coalición declinante se ve obligada a concretar una reforma inclusiva que incorpore a los nuevos actores desafiantes manteniendo un espacio para los viejos partidos»¹⁵. Sin embargo, esta premisa teórica no solo se relaciona exclusivamente con la institucionalización a un sistema de partidos, sino a otros escenarios de participación democrática, los cuales se constituyen a través del reconocimiento e incorporación de los

13 Buquet, «Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina», 40.

14 Flavia Freidenberg, «Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México (2007-2008)», en Alcántara Sáez, Manuel y Hernández, Ernesto. *México: el nuevo escenario ante el bicentenario* (Salamanca: Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca 2009), 3.

15 Buquet, «La transformación del sistema de partidos uruguayo: en busca del equilibrio perdido», 6.

actores, como movimientos sociales, ciudadanos y otro tipo de colectividades, a escenarios institucionales.

De acuerdo con el modelo de Buquet, los políticos realizan reformas cuando perciben que estas le pueden beneficiar, y son reacios al cambio de las normas cuando estas no les benefician¹⁶. Además, afirma que existen dos dimensiones motivacionales por las cuales los políticos pueden considerarse exitosos, estas son la legitimidad y eficacia. Por el contrario, si no existe legitimidad y eficacia, puede entenderse que las instituciones y sus representantes se encuentran en un escenario de crisis. En este sentido, cuando en un país se presenta una crisis de legitimidad del Estado, sus instituciones y sus representantes se considera como un escenario propicio para el surgimiento de reformas institucionales.

De acuerdo con el modelo de Buquet, estas reformas pueden ser de tres tipos, una reforma de tipo inclusiva, exclusiva o mixta. Para ello, se parte de que, en un contexto de cambio electoral, estas reformas son generadas por dos tipos de coaliciones: ascendente y declinante. La primera son aquellos partidos nuevos favorecidos por el cambio electoral. La segunda, los viejos partidos amenazados por el cambio electoral. Cuando la reforma es promovida por una coalición ascendente y el tipo de proceso es por imposición, el resultado serán reformas excluyentes, por el contrario, cuando la reforma se promueve por parte de una coalición declinante y el tipo de proceso es por imposición, se obtendrán reformas incluyentes. Sin embargo, si el tipo de proceso entre estas coaliciones es por negociación, el tipo de reformas será de tipo mixto.

Diseño metodológico

Se diseñó una metodología de corte cualitativo, utilizando el *process tracing* como herramienta metodológica. Esta herramienta nos permite identificar cuál o cuáles fueron aquellos factores determinantes que produjeron el cambio institucional en Colombia, a través del análisis de las variables identificadas. Luego, se soporta con la evidencia empírica y se trazan los mecanismos que producen el resultado, *outcome*. Asimismo, el rastreo de procesos permite identificar la correlación entre las variables y el resultado generado. El conjunto de estos elementos individuales y su estructura específica es a lo que se denomina mecanismo causal y es esto lo que intentamos descubrir para poder realizar su inferencia¹⁷. Desde el rastreo de procesos, se propone a la hipótesis como el mecanismo causal mismo. Para ello, se realiza un testeo de la hipótesis, la cual es comprobable a partir de la evidencia que permita identificar que «se encuentra presente y opera del modo que la teoría sugiere que lo hace»¹⁸.

Además, como una herramienta metodológica integrada al rastreo de procesos, se hace uso del análisis histórico en el contexto de la participación de los movimientos sociales en un proceso político a gran escala. Allí resulta imperativo examinar a estos actores como

16 Buquet, «Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina».

17 Alexander George y Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (The MIT Press, 2005); Derek Beach y Rasmus Pedersen. *Process Tracing: Foundations and Guidelines* (Ann Arbor, University of Michigan 2015).

18 Aguirre, «Mecanismos causales y *process tracing*. Una introducción», 152.

formas distintivas de acción política y se examina cómo este accionar tiene influencias, incidencias y pueden generar transformaciones estatales¹⁹.

En este sentido, el *process tracing* permite rastrear el desarrollo de los eventos en un caso particular y, a partir de los hallazgos, realizar afirmaciones sobre la causalidad. Para ello se teoriza que, en un escenario de coyuntura crítica caracterizado por la deslegitimación e ineficacia del sistema político, suelen emerger demandas de participación desde distintos actores. Estas demandas, ejercidas como presión contra las instituciones, pueden resolverse a partir de la generación de reformas institucionales inclusivas.

Para establecer los elementos contextuales del caso seleccionado, se hace una división en tres partes del mecanismo causal y sus manifestaciones observables. Para ello, se revisaron distintas fuentes: orales, escritas y visuales, además se hicieron entrevistas de fuentes primarias y secundarias. Toda esta información se encuentra esquematizada en la Figura 2. Posteriormente, se describieron y analizaron los enunciados y las variables presentadas en el esquema.

Coyuntura crítica en Colombia

Para entender el porqué de los cambios institucionales en Colombia, es necesario recurrir a la categoría de coyuntura crítica, la cual en términos de Collier y Collier²⁰, hace referencia a «momentos en los que se entrecruzan procesos sociales complejos y contradictorios y que tienden a producir cambios sociales más o menos profundos»²¹. Además, se caracterizan por ser periodos de larga duración, en los cuales se producen giros durables, reformas y reestructuraciones en varios aspectos de la política y la sociedad. Ahora bien, se hace complejo delimitar el momento específico de inicio de una coyuntura crítica, debido a que pueden surgir a partir de ejercicios más o menos habituales, como las elecciones presidenciales o manifestaciones sociales de corto o largo alcance. Sin embargo, podemos identificar el final de una coyuntura crítica, dado a que es el momento en el que se produce el punto de inflexión que marca un hito trascendental de cambio. A partir de estas características, para el estudio de una coyuntura crítica es indispensable hacer el análisis de manera retrospectiva y así establecer cuáles fueron los factores que tuvieron incidencia para que esta se realizara.

En el caso colombiano, establecemos la coyuntura crítica hacia finales de los 80 e inicios de los 90, con el diseño de la constitución de 1991, momento clave, ya que en términos de Collier y Collier es donde se inicia el legado. Esta constitución surge como la solución a una serie de problemáticas endémicas que tienen raíz desde el surgimiento de los partidos políticos Liberal y Conservador. No obstante, los puntos más críticos de esta coyuntura pueden encon-

19 Charles Tilly, «Why and How History Matters», en *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, (Oxford: Oxford University Press 2006), 417-437.

20 Collier y Collier, *Shaping the political arena...*

21 Álvaro Camacho, «Coyunturas críticas», *El Espectador*, 25 de marzo de 2008, acceso el 1 de junio de 2024, <https://www.elespectador.com/opinion/coyunturas-criticas-columna-11368/>.

trarse en episodios claves como la consolidación de la hegemonía conservadora, la llegada del liberalismo al poder, el frente nacional y los hechos que se desencadenaron a partir del descontento que produjo la repartición del poder entre estos dos partidos. Durante casi siglo y medio, los actores centrales de la competencia política en Colombia se concentraron en dos partidos: Liberal y Conservador. Entre estos dos se centraba toda la población electoral (cabe aclarar que no siempre durante este siglo y medio hubo sufragio electoral).

Sin embargo, no me centraré precisamente al inicio de esta, a partir de 1948, sino que abordaré los elementos más importantes en este periodo que ocasionaron que la constituyente del 91 produjera el «turning point» en la institucionalidad colombiana. Para ello dividiré este periodo en tres escenarios, que permitirán entender por qué se identifica una coyuntura crítica y cuáles son las particularidades de esta. Podemos ubicar los tres primeros momentos de una coyuntura crítica según los Collier: antecedentes, ruptura y el legado (mecanismos de producción

Momento 1: Antecedentes

La década de los 80 en Colombia estuvo marcada por una crisis política, económica y social, considerada por la prensa y los académicos como la época más oscura de Colombia. Durante este periodo, surgieron una serie de problemáticas, como la crisis financiera de 1982. Sin embargo, el mayor foco de atención recayó en la seguridad y el orden social. Esta década, se caracterizó por la presencia de grupos paramilitares, guerrillas como el EPL, el M-19, las FARC, MMQL y los carteles de narcotráfico, que crearon intranquilidad en la población civil y aumentaron su influencia en la vida política del país. Los carteles colombianos reclamaban, bajo su lema de «mejor una tumba en Colombia que una celda en Estados Unidos», que no se les extraditara a los Estados Unidos y coaccionaron al gobierno mediante actos vandálicos y terroristas.

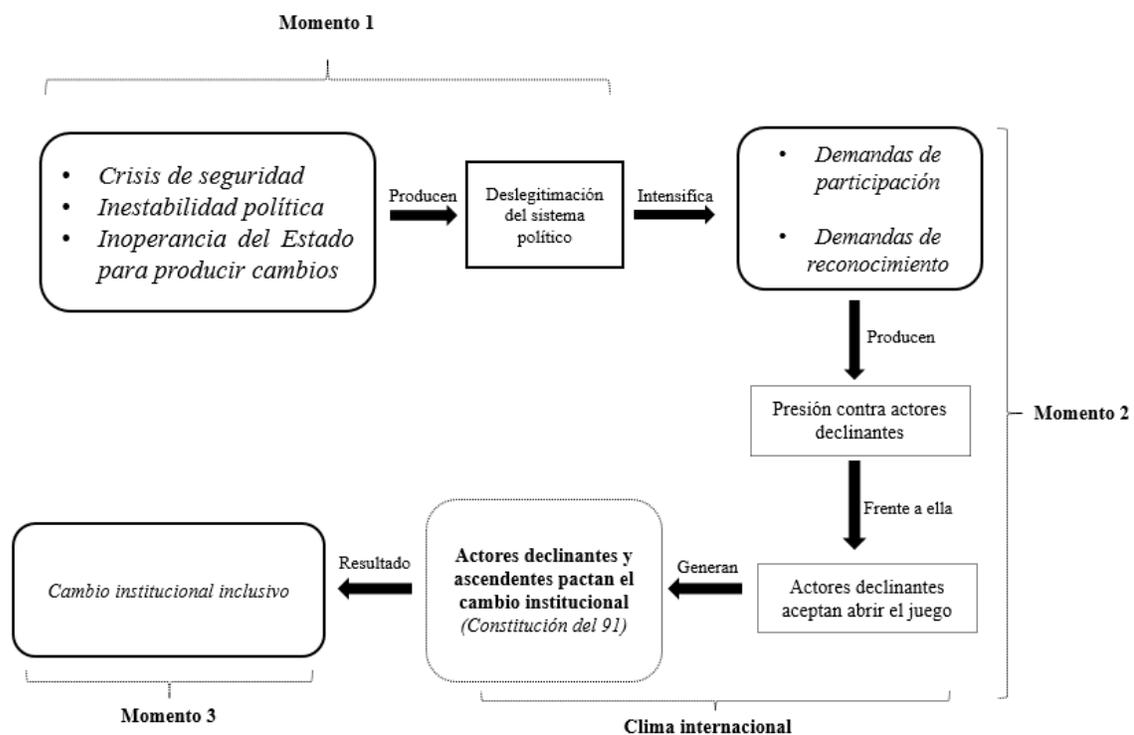
La guerra con los carteles generó una situación de seguridad grave en el país, la cual se maximizó a partir del acuerdo de extradición de nacionales a los Estados Unidos, firmado en 1979. Este acuerdo, proyectado como «el freno» a los narcotraficantes, significó el aumento de las acciones terroristas por parte del Cartel de Medellín y el Cartel de Cali²². El narcoterrorismo cooptó a distintas instituciones en el país y les generó terror, dejando por víctimas a ministros, como Rodrigo Lara Bonilla, primer asesinato de un ministro en ejercicio de su cargo, procuradores, magistrados, jueces, policías, periodistas, entre otros.

22 Juan Carlos López, «La década del terror (Los años ochenta)», *El Eafitense*, 27 de febrero de 2017, acceso el 1 de junio de 2024, <https://www.eafit.edu.co/medios/eleafitense/105/Paginas/la-decada-del-terror.aspx>.

...En esa época estábamos en un ambiente de violencia terrible, terrible. Había sucedido lo del avión de Avianca en el vuelo de Cali - Bogotá que claramente, parece que, fue el narcotráfico y había constantemente [...] y todo tipo de atentados en las poblaciones había masacres, y bueno para qué no hablar del genocidio de la UP que fue, que fue terrible y finalmente, pues también la muerte de cuatro candidatos presidenciales. ¡Es que los colombianos en ese momento estábamos totalmente agotados!²³.

El auge del narcoterrorismo en Colombia puso en jaque al Estado colombiano, el cual se mostraba incapaz de frenar las acciones terroristas de los carteles. El asesinato de cuatro candidatos presidenciales entre 1987 y 1990, por parte de estructuras paramilitares, y el asesinato de Luis Carlos Galán, por parte del Cartel de Medellín, fueron acumulaciones de sucesos que despertaron la movilización ciudadana. La ciudadanía indignada exigía una respuesta inmediata ante la ineficacia e inoperancia del gobierno para generar soluciones de largo alcance, que permitieran frenar la ola de violencia, inseguridad y terrorismo que había generado repercusiones en la población nacional.

Figura 2. Momentos de una coyuntura crítica



Fuente: Ruth Collier y David Collier, *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America* (New Jersey: University Press. Princeton, 1991).

23 Entrevista a María Teresa Garcés, Constituyente por el M-19 en *El Espectador*, «Constitución política de 1991: 30 años de un nuevo país», 4 de julio de 2021, acceso el 1 de junio de 2024, <https://www.elspectador.com/politica/constitucion-politica-de-1991-30-anos-de-un-nuevo-pais>.

Todo este escenario de crisis de seguridad produjo una deslegitimación del Estado y del sistema político en general ante la ciudadanía, quienes veían en sus instituciones la poca capacidad de brindar seguridad a sus ciudadanos y se mostraba como un Estado débil ante los diversos actores que intimidaban a la población. Además, los narcotraficantes y paramilitares se habían infiltrado en las ramas del poder político, visibilizando a unas instituciones corruptas, con una estructura fácil de penetrar. «Tras el fin del Frente Nacional, en 1974, la clase política gobernante era cada vez más consciente de la impotencia del frágil Estado colombiano para hacer frente a la situación de agitación social, violencia y criminalidad crecientes»²⁴.

En este periodo de crisis nacional, distintos actores intensificaron sus demandas de participación y de reconocimiento. Grupos históricamente excluidos, partidos y movimientos neutralizados en la toma de decisiones por las fuerzas dominantes y la ciudadanía comenzaron a movilizarse desde diversos sectores, convergiendo en la necesidad de reformar a un gobierno ineficiente y de ampliar la participación política y ciudadana desde una perspectiva amplia y participativa.

Momento 2: Coyuntura crítica

Coalición ascendente

Aunque los distintos actores que demandaban participación y reconocimiento ante el Estado colombiano no establecieron un acuerdo o pacto político explícito, las exigencias en su agenda se orientaban a un objetivo común: generar reformas institucionales que permitieran su inclusión en la competencia política. Vale la pena aclarar que los distintos actores que participaron no tenían una propuesta política sólida, como un movimiento o partido político. En este sentido, vamos a entender a la coalición ascendente antes y durante la Asamblea Constituyente de 1991, como todos aquellos actores que buscaban un cambio político a través de procesos organizacionales, en conjunto, paralelos, sincrónicos encaminados a un objetivo común, desplazar a otros actores que sustentan el poder, generar un cambio, reformar, etc. Es decir, el concepto de coalición ascendente no se reduce solamente a la alianza de partidos en un proceso democrático ni a procesos organizativos de alianza explícita.

Por tanto, es la cooperación de algunos grupos lo que permite la conclusión de un proceso democrático ascendente y el comienzo de otro descendente. Este proceso o procedimiento, que da lugar a la existencia de los pactos, es esencial en la democracia moderna²⁵.

Según Buquet entendemos a una coalición ascendente como aquellos partidos o movimientos que buscan desplazar a viejos actores dominantes²⁶. Otro concepto que se podría relacionar con esta definición de coalición ascendente es el de «terceras fuerzas», entendidas como «aquellas que no han recibido un aval proveniente de los partidos tradicionales o de algunas

24 Jorge Andrés Hernández, «La Constitución de Colombia de 1991 y sus enemigos. El fracaso del consenso constitucional», *Colombia Internacional* n.º 79 (2013), 56.

25 Antonio Robles, «Coaliciones políticas y sistema democrático», *Revista Estudios Políticos*, n.º 105 (1999), 279.

26 Buquet, «Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina».

de sus fracciones o facciones»²⁷. En este sentido, ubicaremos en la coalición ascendente a todos aquellos movimientos sociales, culturales, estudiantiles y partidos políticos que buscaron generar reformas institucionales para ajustar el *statu quo* en un escenario dominado por los partidos tradicionales: Liberal y Conservador.

De acuerdo con esta definición, ubicamos en la coalición reformista a los siguientes actores: M-19, EPL, PRT, MMQL, Séptima Papeleta, M. afro, M. indígena, la UP y el Nuevo Liberalismo, quienes se distinguen por tener procesos heterogéneos y no se presentan formalmente como una coalición. No obstante, dentro del marco de la coyuntura, convergen en las demandas de participación política de los sectores que representan y operan como los impulsores del cambio político, ya que comparten el objetivo común de la renovación institucional. Esta coalición reformista-ascendente, al ser tan amplia, atraviesa por distintos procesos políticos que podemos situar desde 1985 con la conformación del partido UP. Posteriormente la consolidación del movimiento indígena, quienes venían organizándose desde la década de los 70, el ascenso y muerte de Galán y la negociación con las guerrillas (M-19, EPL y MMQL) finalizando la década. Por último, la consolidación del Movimiento Social Afrodescendiente (MAS) y el movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta. Actores que se caracterizaron en su momento por ser políticamente excluidos y por la ausencia de espacios de participación y representación de sus intereses²⁸.

Demandas de participación y reconocimiento: la coalición ascendente-reformista

La movilización de estos actores se dio en distintos escenarios: en las calles, cafés, plazas, espacios académicos. Realizaron procesos organizativos articulados con diversas poblaciones de interés, generando espacios de participación y relaciones de asociatividad. Muchas de estas acciones se orientaron a realizar movilizaciones legales ante el Estado, a crear mesas de trabajo colectivo y a consolidarse como movimientos sociales con una agenda organizada.

Los actores que conforman la coalición reformista atravesaron por distintos procesos políticos a lo largo de la coyuntura y del escenario preconstituyente, es decir, finales de los 80, en donde se aumentó el estallido social. Además, desde el gobierno de Belisario Betancur ya se habían iniciado los diálogos con las guerrillas y se había puesto sobre la mesa la idea de una asamblea constituyente, idea que se consolidaría posteriormente en el gobierno de Virgilio Barco.

27 Eduardo Pizarro, «¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy», *Análisis Político*, n.º 31 (1997), 93.

28 Néstor Correa, «El proceso constituyente, el caso colombiano», *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, n.º 91 (1990): 24-38.

Desde los diálogos del gobierno de Belisario Betancur, que se frustraron totalmente, nosotros planteamos la asamblea constituyente como una salida realmente a la apertura democrática y a la negociación política. Ese diálogo fracasó luego de la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19 y la retoma, que fue peor. Entonces fue un periodo, que [...] lleva un periodo 'guerra sucia' donde murieron muchos militantes de la UP, el Frente Popular que era nuestra organización, 4 candidatos presidenciales y se frustraron totalmente la posibilidad de un diálogo. Culminando el gobierno de Virgilio Barco se abre la posibilidad nuevos acuerdos nacionales²⁹.

El Nuevo Liberalismo y la Séptima Papeleta, el impulso a la reforma

El Nuevo Liberalismo, prometía el fin del bipartidismo y la emergencia de una nueva política que le diera salida a la crisis. Una facción del Partido Liberal, que desde 1982, retomaba los ideales de liberales de base y que cada día aumentaba su popularidad y sumaba fuerzas entre poblaciones como los estudiantes, obreros, clases populares, entre otros. Sin embargo, la guerra con el narcotráfico dejó por saldo a cuatro candidatos presidenciales asesinados, silenciando a la fuerza ascendente de Luis Carlos Galán, quien se había reincorporado a las filas liberales para participar en las elecciones presidenciales de 1989.

La muerte de Galán tuvo efectos inmediatos en la ciudadanía en general, especialmente en los estudiantes universitarios, quienes, ante la magnitud de los eventos del cierre de la década, decidieron unir sus esfuerzos para organizarse e iniciar movilizaciones en las calles como lo fue la Marcha por la vida, convocada por estudiantes, docentes y el rector de la Universidad del Rosario, la cual logró reunir a más de 15.000 asistentes³⁰. En esta movilización se unieron otras universidades públicas, privadas y la ciudadanía en general, en una de las movilizaciones más significativas de la época.

Con esta movilización como antecedente, se iniciaron a organizar las mesas de trabajo conformadas por estudiantes y docentes de distintas universidades del país, apoyadas por los mismos cuerpos directivos de las universidades. En este proceso participaron: la Universidad del Rosario, la Javeriana, el Externado, La Sabana y la Universidad Nacional. Así se consolidó el Movimiento de la Séptima Papeleta, cuyo objetivo fue la inclusión de una séptima papeleta en las votaciones para escoger el congreso, en la cual los colombianos pudieran votar por la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente³¹.

Es importante destacar que el movimiento estudiantil logró consolidarse como movimiento social, gracias a los recursos y financiación que recibieron por parte de las universidades privadas y de contar con el respaldo de docentes como Fernando Carrillo (quien encabezaría más tarde la lista a la ANC por el movimiento estudiantil) y Manuel José Cepeda

29 Entrevista a Jaime Fajardo Landeta, Constituyente por el ELP en *El Espectador*, «Constitución política de 1991: 30 años de un nuevo país».

30 Marcela Monroy, «Mis recuerdos de la Séptima Papeleta», en *La Séptima Papeleta: historia contada por algunos de sus protagonistas con ocasión de los 20 años del Movimiento Estudiantil de la Séptima Papeleta* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2010): 13-16.

31 Monroy, «Mis recuerdos de la Séptima Papeleta».

quien «fue tal vez el más influyente asesor del presidente Virgilio Barco, para que se expidiese el Decreto de Estado de Excepción, que viabilizaba la convocatoria de una asamblea constituyente»³².

Consolidada como una organización, fue tomando forma la posibilidad de trabajar por una nueva constitución, liderada por el movimiento estudiantil que se dividiría en dos grupos principalmente: el Todavía Podemos Salvar a Colombia (TPSC) y el Movimiento Estudiantil por la Constituyente (MEC). Cabe resaltar que el Movimiento estudiantil contó con el apoyo de los medios de comunicación y de varios políticos, gracias al papel que jugó la Universidad del Rosario como intermediario para consolidar relaciones con actores claves de la prensa, empresarios y del gobierno. Por ejemplo, los precandidatos presidenciales Gaviria, Samper, Rodrigo Lloreda, Carlos Pizarro Leongómez, entre otros, manifestaron su apoyo al movimiento³³.

El apoyo por parte de las fuerzas tradicionales a la Séptima Papeleta puede leerse como una de las acciones más claras de declinación por parte de los actores dominantes, ante el respaldo que tuvo en términos de electorado. Los actores de los partidos tradicionales vieron la necesidad de mostrar respaldo a la iniciativa. Además, la figura del movimiento de la Séptima Papeleta debe su éxito al respaldo de instituciones académicas privadas y de empresarios, que contribuyeron a impulsar al movimiento ante la ineficacia del Estado y el enemigo interno del narcotráfico que afectaba a todos los sectores del país.

Todo este periodo de movilizaciones y de consolidación de movimientos, es decir, el momento coyuntural, se vio atravesado por un clima regional favorable en torno al escenario reformista. Negretto afirma que en este periodo se originaron varias reformas en los países latinoamericanos³⁴, a esto debemos sumarle los antecedentes de las revoluciones que surgen a mitad del siglo xx en países como Bolivia, México y Nicaragua, en las que se generaron espacios de movilización social y cambios en los sistemas políticos en la región.

Según Negretto, desde 1978, en los países latinoamericanos se generaron una serie de reformas constitucionales que direccionaban a la región a un giro reformista de sus constituciones³⁵. Además, desde 1978 a 2008 en Latinoamérica se dieron varias reformas constitucionales, esta serie de reformas surgen a partir de distintos escenarios y algunas se dieron de una manera más radicales que otras al punto de también cambiar sus constituciones. Este escenario reformista regional, se fue dando de manera paulatina en varios países como (Guatemala, Brasil, Chile, El Salvador) y posteriormente, el clima reformista fue acaparando otros países de la región. En Colombia, la reforma constitucional más sustancial se da con la instalación de la ANC. La cual surgió como la salida democrática a una profunda crisis de legitimidad estatal y de la inconformidad de diversos sectores de la ciudadanía.

Guerrillas

La Unión Patriótica como movimiento político, fue uno de los principales actores de la coalición reformista-ascendente. Su importancia radica en que antes del llamado a la ANC, ya

32 Monroy, «Mis recuerdos de la Séptima Papeleta», 16.

33 Monroy, «Mis recuerdos de la Séptima Papeleta».

34 Gabriel Negretto, «Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina», *Journal of Democracy* 1 (2009): 38-54.

35 Negretto, «Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina».

habían sido reconocidos como partido político, representando al primer partido político de oposición al bipartidismo. Inició formalmente sus actividades en 1985 y consolidó su participación política en las elecciones de 1986, siendo la primera vez que un partido de oposición se presentaba a la carrera presidencial. Durante la mitad de los 80, la UP fue objetivo de los paramilitares, quienes perpetraron un sinnúmero de asesinatos y atentados a los militantes de este partido. Esta ola de genocidio impulsó a los miembros del partido a generar demandas hacia el Estado para su protección, además, muchos de los ya desmovilizados volvieron a tomar las armas ante la falta de garantías del gobierno. En el escenario de crisis, los movimientos sindicalistas, obreros y militantes del Partido Comunista, se organizaron nuevamente, a pesar de haberse registrado al menos 3000 asesinatos de militantes del partido en todo el país, y proyectaron su participación en la ANC como un espacio para lograr la paz³⁶.

Por otro lado, la desmovilización del M-19 y el inicio de diálogos para lograr la paz con las guerrillas se mantuvo en una serie de vaivenes, dejando al Pacto Político por la Paz y la Democracia de 1989 como un acuerdo sin respaldo institucional, ya que no tuvo éxito en la votación del Congreso en la Reforma Constitucional. Sin embargo, el M-19 mantuvo en firme su voluntad de desmovilizarse e incorporarse a la institucionalidad, por medio de la participación política, y consolidarse como un partido político. Acto seguido, la convocatoria a la ANC animó a gran parte de la insurgencia que no se había vinculado a las negociaciones y diálogos de paz. El EPL, el MMQL, y el PRT iniciaron conversaciones con el gobierno, y se «aceleraron a lo largo de 1990 con la convocatoria a la Constituyente, ya que su desmovilización se convirtió en precondition para participar con varios escaños en la ANC»³⁷.

Tanto el caso de la UP como el de las guerrillas generaban incertidumbre a la ciudadanía, quien presenciaba cómo los militantes y guerrilleros ya desmovilizados retomaban las armas. Por su parte, el gobierno pudo notar la creciente fuerza política del M-19, quienes generaban simpatía en la población y su aceptación iba en crecimiento. Mientras que el M-19 convocaba a fuerzas alternativas a sumarse a su programa político y así consolidarse como una fuerza de oposición. «No solamente nos presentamos nosotros los antiguos miembros del M-19, convocamos a liberales independientes, conservadores independientes [...] Convocamos a los alternativos, independientes, gente del movimiento sindical también». Antonio Navarro Wolf – Expresidente ANC³⁸.

Movimientos étnicos: indígenas, afros y raizales

Paralelamente, el Movimiento Indígena ampliaba su mesa de trabajo para integrarse con otras organizaciones de base como el Movimiento Social Afrodescendiente. En esta articulación con otros procesos organizativos se empiezan a generar una serie de relaciones interétnicas entre los indígenas y afrodescendientes, teniendo como antecedentes significativos de mo-

36 Arcadio González, «Genocidio de la Unión Patriótica, una historia que no se puede olvidar ni repetir», *El País*, 20 de septiembre de 2016, acceso el 1 de junio de 2024, <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/genocidio-de-la-union-patriotica-una-historia-que-no-se-puede-olvidar-ni-repetir.html>.

37 Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, *Los procesos de paz con el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT desde 1989 a 1991* (2013), 2, https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Los_proceso_de_paz_con_el_M19-EPL-Quint%C3%ADn-Lame-1989-1991.pdf.

38 Antonio Navarro Wolff, entrevista por Margarita Navarro de Arco, vía Zoom, 2020. Antonio Navarro Wolff, político colombiano, exmilitante del M-19 y uno de los tres presidentes de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

vilización el paro cívico de 1986 en Quibdó, en donde denunciaban el abandono estatal en esta región. A través de estas movilizaciones en conjunto, generaron presión a las autoridades locales, regionales y nacionales, «en compañía del Movimiento Cimarrón y la Organización Indígena Emberá-Wounaan, para lograr el Acuerdo de Buchadó, el cual concedía el manejo de sus territorios ancestrales a las organizaciones afroindígenas»³⁹.

Ante el momento coyuntural, el movimiento indígena, que se encontraba más organizado, abre sus puertas a otros sectores sociales con objetivos comunes: a los afros, afroindígenas, campesinos y raizales. Esta coalición, tiene unas demandas latentes de participación y de transformar la institucionalidad hacia una verdadera apertura política, la cual tiene como trasfondo un gran componente identitario, que surge bajo la necesidad de generar espacios de reconocimiento con un componente diferencial que permitiera atender las necesidades de desigualdad, derecho al territorio, derechos culturales, entre otros, que se demandaban desde estos colectivos.

El derecho al territorio fue uno de los principales puntos de encuentro entre las organizaciones indígenas, como la Organización Emberá Wounaan (Orewa), y afrodescendientes, representadas por la Asociación Campesina del Río San Juan (Acadesan). Ambas organizaciones demandaron al Estado para lograr la titulación de un amplio territorio reconocido desde la identidad de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Sus acciones buscaban que se «reconocieran las tierras de ambas comunidades en una sola legislación particular que protegiera sus derechos y les permitiera ser autónomos sobre este territorio denominado por estas organizaciones como bi-étnico»⁴⁰. Estas luchas convergen con la iniciativa abanderada del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) desde 1971, por el reconocimiento y territorialidad de los pueblos indígenas⁴¹.

La convergencia de estas dos organizaciones sirvió como referente para que surgieran otras organizaciones campesinas y populares⁴², que más tarde servirían de base para la Coordinadora Nacional de Comunidades Negras (CNCN), la cual participó en el proceso constituyente⁴³.

Paulatinamente, las organizaciones indígenas regionales aumentaron en el país y en un encuentro se conforma la ONIC «como expresión nacional de organización y articula-

39 Mónica Morales, «Movimiento afrodescendiente colombiano en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: de la política de influencia a la política del poder», *Estado & comunes. Revista de políticas y problemas públicos* 2, n.º 11 (2020), 40.

40 Morales, «Movimiento afrodescendiente colombiano en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: de la política de influencia a la política del poder», 42; Carlos Castillo, *El desafío de la diversidad en Colombia* (Cali: Universidad del Valle, 2007).

41 Carlos Osorio, «El movimiento indígena colombiano: de la identidad negativa a la identidad positiva», *El Ágora USB* 11, n.º 1 (2011): 49-65.

42 Organización de Campesinos del Baudó (Acaba), la Organización de Campesinos del Bajo Atrato (Opoca), la Organización Popular del Alto Baudó y de la Asociación Campesina del Alto de San Juan (Asocasan). Castillo, *El desafío de la diversidad en Colombia*.

43 Morales, «Movimiento afrodescendiente colombiano en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: de la política de influencia a la política del poder».

ción del movimiento indígena»⁴⁴. Aunque, la ONIC no representaba todos los intereses de las comunidades indígenas. De hecho, se evidenciaban diferencias muy marcadas y jerarquías culturales, que se potencializaron al entrar a participar en los procesos democráticos, como lo fue la ANC⁴⁵. Además, dentro de la organización de las comunidades indígenas se presentaron incluso antagonismos, y su principal preocupación correspondía a la diversidad y tendían a la división⁴⁶.

Ante la ANC se presentaron dos organizaciones indígenas: ONIC y AICO. Sus candidatos, Francisco Rojas Birry, por la ONIC y Lorenzo Muelas, por AICO. Es importante resaltar que el apoyo hacia AICO se centraba en «el Cauca con los Guambianos, Pastos, y también en la Sierra Nevada de Santa Marta. Aun así, AICO, como organización disidente, tenía menos fuerza que la ONIC»⁴⁷. Además, la ONIC no solo recogió los intereses de las comunidades indígenas que la conformaban, en el proceso de participación de la ONIC en la ANC se aliaron otros sectores étnicos (afrocolombianos y raizales) que no pudieron ser representados en la Comisión de igualdad y carácter multiétnico. Por parte de los raizales, su vinculación a la ONIC se da con el movimiento raizal S.O.S (Sons of the Soil), al cual la ONIC incluye en sus intervenciones dando visibilidad a sus demandas de reconocimiento e identidad como grupo étnico.

En este punto explicaremos cuál es el concepto que define mejor al sujeto de estos derechos, presentando una caracterización general (antropológica) de grupo étnico y explicando cuáles grupos deben ser considerados como sujetos de esos derechos. [...] a-. Sobre la denominación del sujeto de los derechos: en nuestra propuesta empleamos la siguiente denominación «xi) de los Grupos Étnicos Indígenas, Negros y Raizales del archipiélago de San Andrés», en atención a las siguientes razones: La noción de grupo étnico es un concepto antropológico que designa a una comunidad humana que tiene una identidad cultural particular, derivada de características sociológicas precisas⁴⁸.

44 Virgine Laurent, *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990- 1998* (Bogotá: ICAHN, 2005); Osorio, «El movimiento indígena colombiano: de la identidad negativa a la identidad positiva», 57.

45 Ángela Santamaría, «Lorenzo Muelas y el constitucionalismo indígena “desde abajo”: una retrospectiva crítica sobre el proceso constituyente de 1991», *Colombia Internacional* 79, n.º 316 (2013): 77-120, <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2723>.

46 Virgine, *Comunidades indígenas...*

47 Santamaría, «Lorenzo Muelas y el constitucionalismo indígena «desde abajo»: una retrospectiva crítica sobre el proceso constituyente de 1991».

48 «Asamblea Nacional Constituyente - Pueblos indígenas y grupos étnicos, 1991», en Christian Camilo Castaño, «Participación, reivindicaciones políticas y Sociales de los raizales en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991», *Cuadernos del Caribe*, n.º 22 (2016), 15.

Durante este periodo el movimiento indígena logra consolidarse como una fuerza alternativa en el país, capaz de abordar y recoger las necesidades de varios sectores sociales que comparten objetivos y generan propuestas frente a la problemática nacional. «En este periodo logran desplegar alternativas que van a favorecer la consolidación como actor político y su incidencia en otros actores políticos en el país»⁴⁹.

Proceso reformista-La ANC

Debido a la deslegitimación de las instituciones, una ciudadanía agotada de la violencia aumenta la presión hacia el gobierno por medio de la movilización social, demandando reconocimiento, participación y reformar la constitución. Mientras que las guerrillas desmovilizadas exigían una transformación profunda de las leyes, citando al diseño de una nueva constitución, que atendiera las exigencias de la ciudadanía a partir de su participación en la elaboración.

El llamado a la ANC se presenta entonces como una manifestación de las coaliciones, en donde los viejos actores políticos se ven forzados a declinar ante la amenaza de un posible desplazamiento por la coalición ascendente, «...aceptada la situación de crisis institucional y experimentada la capacidad de amenaza de estos sectores, no fue posible postergar por más tiempo la iniciativa de cambio»⁵⁰.

La ANC representa la primera apertura a la inclusión de nuevos actores, en la cual se aprobaron una serie de derechos orientados a la participación democrática, redimensionando el papel de la ciudadanía en la vida política del país y cambiando el sistema bipartidista hacia el pluralismo político, cambios significativos que fueron posteriormente promulgados en la Constitución de 1991.

En este sentido, la ANC representa el escenario en donde se evidencia cómo la coalición descendente puede proyectar el alcance de la coalición ascendente y la evidente amenaza de desplazarlos. Es así como la idea de reforma se convoca desde el gobierno de Barco, quien puede proyectar una reforma impulsada desde la coalición ascendente, que terminaría en generar reformas exclusivas a los actores del *statu quo*. Sin embargo, es importante que, aunque el gobierno abre el panorama para reformar, son las altas cortes quienes le dan el alcance de generar reformas sin restricciones y en vez de una serie de reformas a la antigua Constitución de 1886, se abre el escenario del diseño de una nueva constitución, pero esta vez, incluyendo la participación del pueblo.

49 Osorio, «El movimiento indígena colombiano: de la identidad negativa a la identidad positiva».

50 Andrés Dávila, «Capítulo 4. El Frente Nacional y el Proceso Constituyente de 1991: un ejercicio de comparación», en *Democracia pactada* (Lima: Institut français d'études andines, 2002), 7, 10.4000/books.ifea.3964.

Nosotros íbamos a una constituyente que fue convocada para reformar 3 [...] 3 títulos de la constitución. El que se refería a los temas del congreso, al tema del legislativo, al tema de la justicia, del tema... del régimen territorial, para eso fue convocada. Lo que pasa es que en el fallo de la Corte Suprema de Justicia; la corte no solamente, no le dio razón al demandante, y si le da razón hubiera hundido la constituyente, sino que dijo: no solamente es constitucional, tiene todo el fundamento jurídico. Pero, además, por el hecho de que fue convocada por el constituyente primario, por el pueblo, no tiene límites, no tiene restricciones⁵¹.

En esta apertura a la ANC se convocan a distintos actores a que establezcan sus procesos organizativos, para ser participantes en la ANC. Es precisamente este escenario el que da pie a que se generen y fortalezcan las dinámicas coalicionales en distintas poblaciones. Un claro ejemplo, es cómo se articulan al movimiento indígena, la CNC afro y la comunidad raizal para ser parte de la asamblea y también, cómo el movimiento estudiantil se incorpora a los liberales para participar en dicho proceso.

«...Barco había tenido éxito en un proceso de paz con varias organizaciones guerrilleras que pedían una participación en la expedición de una nueva constitución, y, en efecto, participaron en la ANC»⁵².

Ya una vez dentro de la ANC, se evidencia que estamos ante el impulso reformista, promovido por una coalición declinante. De acuerdo con la hipótesis, arrojaría un tipo de reforma inclusiva. Un claro ejemplo de que los partidos tradicionales están dispuestos a incorporar a estos actores y, a su vez, que los actores ascendentes representan a una fuerza política considerable, es la presidencia tripartita, ya que lo que primero se propuso fue una presidencia colegiada, liderada por las mayorías y ubicando en la vicepresidencia a las mayorías políticas de los nuevos actores (M-19 y MSN). Sin embargo, ante la oposición del M-19 a esta idea, se da una presidencia tripartita, a la de cabeza de Antonio Navarro Wolf, Horacio Serpa Uribe y Álvaro Gómez Hurtado.

Inicialmente el M-19 era el segundo más numeroso, el primero era el MSN en cabeza de Álvaro Gómez Hurtado. En ese momento los liberales nos ofrecieron la presidencia clásica de un cuerpo colegiado, ellos en la presidencia, nosotros en la primera vicepresidencia y a Álvaro Gómez Hurtado del MSN en la segunda vicepresidencia. Yo no estuve de acuerdo, muchos no estuvimos de acuerdo. Ahí surge la idea de la presidencia tripartita...]⁵³.

Este proceso de varias voces participando en distintas mesas, orientadas a los asuntos consensuados como importantes, podemos leerlo como la apertura a la participación de la coalición ascendente, es decir, su incorporación a la agenda nacional no se da mediante un proceso de

51 Entrevista a Iván Marulanda, Comisión Quinta, Asuntos económicos en *El Espectador*, «Constitución política de 1991: 30 años de un nuevo país».

52 Marc W. Chernick, «Negotiating peace and multiple forms of violence: The protracted search for a settlement to the armed conflicts in Colombia», en *Comparative peace processes in Latin America* (Stanford: Stanford University Press), 159-196; Hernández, «La Constitución de Colombia de 1991 y sus enemigos. El fracaso del consenso constitucional», 59.

53 Entrevista a Antonio Navarro Wolff, 10 de septiembre de 2020.

incorporación por parte del gobierno⁵⁴, sino se da en la vía de una negociación/imposición de reformas incluyentes, ante el temor de una imposición de la coalición ascendente. Lo anterior aterrizaría en un tipo de reforma exclusiva que afectaría gravemente a la coalición dominante, al proyectarse como futuros perdedores en las contiendas electorales. Ante este temor, el llamado se da para una negociación (ANC) a incorporar a estos actores, con la finalidad de que el proceso reformista sea con unas reformas incluyentes, y desde la institucionalidad poder neutralizar el avance de la coalición ascendente. «Parte del éxito frentenacionalista y que se ha reproducido en la aplicación del Proceso Constituyente estuvo en la capacidad del sistema para cooptar/debilitar a las potenciales amenazas al control monopólico de la arena delimitada por el régimen»⁵⁵.

Momento 3: El legado

La promulgación de una nueva constitución selló el acuerdo reformista entre ambas coaliciones. En el estudio de una coyuntura crítica, este periodo, posterior a la promulgación de la constitución, se lee como el inicio del legado de dicha reforma. El cambio institucional inclusivo que se materializó a través de los cambios plasmados en la Constitución Política de Colombia de 1991 lo podemos situar dentro del concepto de constitucionalismo aspiracional. Este tipo de constituciones aspiracionales se caracterizan por ser normas que buscan tener efectos inmediatos y deben ir articuladas y acompañadas por fuerzas externas; es decir, los movimientos sociales, partidos políticos afines y la ciudadanía en general, dado a que sin este apoyo pueden ser contrarrestadas por mayorías políticas. De esta forma, se hace imperativo el acompañamiento de los movimientos sociales y políticos que exijan el cumplimiento de la constitución promulgada.

García además advierte que estas nuevas constituciones deben ir de la mano con una cultura jurídica sobre la protección de los derechos en la que se incluyan unos nuevos parámetros interpretativos sobre la visión tradicional de los derechos⁵⁶. No obstante, a lo largo de los treinta años de la Constitución de 1991, lo que se plasmó en la constitución en términos de derechos se ha quedado en una promesa política, ya que, aunque se han cumplido y avanzado en algunas cosas, aún quedan varias por cumplir en la medida de las expectativas generadas al diseñarse esta constitución.

Es importante agregar que, durante estos treinta años del legado de la Constitución de 1991, la brecha en su implementación se ha visto afectada por la falta de acompañamiento a lo allí plasmado por parte de las fuerzas ascendentes de ese momento. Estas fuerzas que se

54 La conformación de la UP y su incorporación a la institucionalidad es un ejemplo de este tipo de procesos de institucionalización de actores. Otro ejemplo, son los procesos de paz que se realizaron con las distintas guerrillas en este periodo; sin embargo, la ANC, no se presenta como un proceso de incorporación a la institucionalidad, sino como de negociación entre dos fuerzas políticas, conformadas por distintos actores con objetivos comunes que atravesaron por distintos procesos políticos.

55 Dávila, «Capítulo 4. El Frente Nacional y el Proceso Constituyente de 1991: un ejercicio de comparación», 14.

56 Mauricio García, «Constitucionalismo aspiracional», *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales* 15, n.º 29 (2015): 77-97.

vieron distorsionadas y debilitadas a lo largo de estas tres décadas, permitiendo así a las fuerzas políticas tradicionales seguir siendo las dominantes en la competencia política. De esta manera, lograron su objetivo de neutralizar a las fuerzas ascendentes por medio de la institucionalización y otorgación de derechos políticos participativos.

No obstante, el proceso constituyente marcó un hito democrático en la institucionalidad colombiana. Por primera vez en la historia política del país, se permitió la incorporación y reconocimiento de otros actores y sectores políticos. Además, atendió a las demandas de participación y la necesidad de otorgación de derechos políticos y sociales a grupos históricamente excluidos. Por otro lado, la Constitución Política de 1991 se diseñó bajo un principio del pluralismo político. El cual sirve como «garante de la participación de nuevas fuerzas políticas, sociales, ideológicas, culturales, etc., en el escenario político-electoral»⁵⁷. Dicho escenario contrasta con el anterior modelo bipartidista y excluyente de otras manifestaciones políticas. Adicionalmente, el trabajo en el proceso constituyente redimensionó el papel de la ciudadanía, acercándola a la participación del diseño de sus propias normas y a la apertura de nuevos mecanismos de participación ciudadana que facilitarían las interacciones ciudadano-Estado.

Conclusiones

Para concluir, podemos afirmar que el cambio reformista se da a partir de un contexto marcado evidentemente por una coyuntura crítica en donde el país se ve atravesado por un clima reformista regional y por distintas problemáticas en materia de orden social, seguridad y crisis de representatividad de distintos sectores sociales. La configuración de esta coyuntura crítica propició el escenario adecuado para la intensificación de demandas de derechos políticos y movilización de distintos sectores sociales, y a partir de estos escenarios de movilización convergieron una serie de actores que conforman (no formalmente) una coalición ascendente.

A través del estudio y análisis de la información recolectada y el posterior análisis de los elementos esquematizados (Figura 2), se comprueba la hipótesis (Figura 1) que, ante un gobierno en crisis, deslegitimado e ineficaz, se incorporan dinámicas coalicionales en donde las fuerzas dominantes por parte del gobierno se ven en peligro de ser desplazadas ante la amenaza de una fuerza ascendente. Frente a esto, las fuerzas que se proyectan como futuros perdedores deciden realizar reformas incluyentes para frenar el avance de estas nuevas fuerzas políticas. Es decir, la hipótesis que parte del modelo de Buquet sobre cómo operan las coaliciones en escenarios de crisis de legitimidad e inoperancia estatal y cómo se generan las reformas⁵⁸, dependiendo de qué tipo de coalición la promueva, se cumple en el caso colombiano.

La ANC ejemplifica este caso. Una apertura a reformas incluyentes surge por iniciativa de las fuerzas dominantes, pero se dinamiza a medida que la coalición ascendente se fortalece y genera interacciones con el Estado, posibilitando una serie de acciones afirmativas desde

57 Paulo Arboleda, *Los partidos políticos en la constitución de 1991* (Medellín: Funlam, 2015), 13.

58 Buquet, «Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina».

el campo normativo. Es decir, la apertura de la ANC no se da solo por la movilización ciudadana, tampoco se da solo por la crisis estatal, se da porque en efecto, en el marco de una coyuntura crítica, suelen converger diversas problemáticas que afectan a distintos sectores de la sociedad y que, por lo general, tienden a impulsar cambios o reformas de largo alcance.

En este sentido, la ANC se presenta como una estrategia casi que obligatoria por parte de los políticos tradicionales para incorporar a la institucionalidad a los actores ascendentes que representaron una amenaza política. Además, se diseñó una constitución basada en el otorgamiento de una amplia serie de derechos a minorías y grupos históricamente excluidos, así como en mecanismos de participación ciudadana, algo propio de las constituciones aspiracionales que buscan frenar las demandas sociales a través del otorgamiento de derechos. No obstante, este otorgamiento de derechos vino acompañado de varias transformaciones para el país en el ámbito político, económico, social, jurídico, religioso, educativo y cultural, y le dio una dimensión participativa a la ciudadanía, acercándose a las nociones de modernidad hacia la que se dirigía la región en este periodo.

Referencias

- Aguirre, Julio L. «Mecanismos causales y *process tracing*. Una introducción». *Revista SAAP* 11, n.º 1 (2017): 147-175.
- Arboleda, Paulo. *Los partidos políticos en la constitución de 1991*. Medellín: Funlam, 2015.
- Beach, Dereck y Rasmus Pedersen. *Process Tracing: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor, University of Michigan, 2015.
- Buquet, Daniel. «Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina». *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16, n.º 1 (2007): 35-49.
- _____. «La transformación del sistema de partidos uruguayo: en busca del equilibrio perdido». Ponencia para el IV Congreso Internacional y XXII Nacional de Estudios Electorales México D.F., 30 de agosto al 3 de septiembre de 2011.
- Camacho, Álvaro. «Coyunturas críticas». *El Espectador*, 25 de marzo de 2008. Acceso el 1 de junio de 2024. <https://www.elspectador.com/opinion/coyunturas-criticas-columna-11368/>.
- Capoccia, Giovanni y R. Daniel Kelemen. «The study of Critical Junctures. Theory, Narratives and Counterfactuals in Historical Institutionalism». *World Politics* 3, n.º 59 (2007): 341-369. doi:10.1017/S0043887100020852.
- Castaño, Christian Camilo. «Participación, reivindicaciones políticas y sociales de los raízales en la Asamblea Nacional Constituyente De 1991». *Cuadernos del Caribe*, n.º 22 (2016): 57-70.

- Castillo, Carlos. *Etnicidad y nación. El desafío de la diversidad en Colombia*. Cali, Colombia: Universidad del Valle, 2007.
- Centro de Memoria, Paz y Reconciliación. *Los procesos de paz con el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT desde 1989 a 1991* (2013). https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/Los_proceso_de_paz_con_el_M19-EPL-Quint%C3%ADn-Lame-1989-1991.pdf.
- Chernick, Marc W. 1999. «Negotiating peace and multiple forms of violence: The protracted search for a settlement to the armed conflicts in Colombia». En *Comparative peace processes in Latin America*, 159-196. Stanford: Stanford University Press.
- Collier, Ruth y David Collier. *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. New Jersey: University Press. Princeton, 1991.
- Correa, Néstor. «El proceso constituyente, el caso colombiano». *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, n.º 91 (1990): 24-38.
- Dávila, Andrés. «Capítulo 4. El Frente Nacional y el Proceso Constituyente de 1991: un ejercicio de comparación». En *Democracia pactada*, 161-198. Lima: Institut français d'études andines, Alfaomega, 2002. 10.4000/books.ifea.3964.
- El Espectador*. «Constitución política de 1991: 30 años de un nuevo país», 4 de julio de 2021. Acceso el 1 de junio de 2024. <https://www.elespectador.com/politica/constitucion-politica-de-1991-30-anos-de-un-nuevo-pais>.
- Freidenberg, Flavia. «Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México (2007-2008)». En *Alcántara Sáez, Manuel y Hernández, Ernesto. México: el nuevo escenario ante el bicentenario*, 269-306. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2009.
- García, Mauricio. «Constitucionalismo aspiracional». *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales* 15, n.º 29 (2015): 77-97.
- George, Alexander y Andrew Bennett. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. The MIT Press, 2005.
- González, Arcadio. «Genocidio de la Unión Patriótica, una historia que no se puede olvidar ni repetir», *El País*, 20 de septiembre de 2016. Acceso el 1 de junio de 2024. <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/genocidio-de-la-union-patriotica-una-historia-que-no-se-puede-olvidar-ni-repetir.html>.
- Hernández, Jorge A. «La Constitución de Colombia de 1991 y sus enemigos. El fracaso del consenso constitucional». *Colombia Internacional*, n.º 79 (2013): 49-76.
- Laurent, Virgine. *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990 – 1998*. Bogotá: ICAHN, 2005.

- López, Juan Carlos. «La década del terror (Los años ochenta)». *El Eafitense*, 27 de febrero de 2017. Acceso el 1 de junio de 2024. <https://www.eafit.edu.co/medios/eleafitense/105/Paginas/la-decada-del-terror.aspx>.
- Monroy, Marcela. «Mis recuerdos de la Séptima Papeleta». En *La Séptima Papeleta: historia contada por algunos de sus protagonistas con ocasión de los 20 años del Movimiento Estudiantil de la Séptima Papeleta*, 13-16. Bogotá: Universidad del Rosario, 2010.
- Morales, Mónica. «Movimiento afrodescendiente colombiano en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991: de la política de influencia a la política del poder». *Estado & comunes. Revista de políticas y problemas públicos* 2, n.º 11 (2020): 37-53.
- Negretto, Gabriel. «Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina» *Journal of Democracy* 1 (2009): 38-54.
- Osorio, Carlos. «El movimiento indígena colombiano: de la identidad negativa a la identidad positiva». *El Ágora USB* 11, n.º 1 (2011): 49-65. doi.org/10.21500/16578031.383.
- Pizarro, Eduardo. «¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy». *Análisis Político*, n.º 31 (1997): 82-105.
- Robles, Antonio. «Coaliciones políticas y sistema democrático». *Revista Estudios Políticos*, n.º 105 (1999): 279-294.
- Santamaría, Ángela. «Lorenzo Muelas y el constitucionalismo indígena “desde abajo”: una retrospectiva crítica sobre el proceso constituyente de 1991». *Colombia Internacional* 79, n.º 316 (2013): 77-120. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2723>.
- Tilly, Charles. «Why and How History Matters». En *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, 417-437. Oxford: Oxford University Press, 2006.