



Gobernabilidad y  
Convivencia Democrática  
en América Latina



# Gobernabilidad y Convivencia Democrática El caso Colombia

Alejo Vargas Velásquez, Profesor Titular Universidad Nacional de Colombia

## 1. ¿Cómo entender la gobernabilidad y la convivencia democrática?

Dentro de la ya amplia literatura acerca de la gobernabilidad podemos decir que ésta hace referencia a la capacidad de los gobiernos de construir una relación dinámica con la sociedad de tal manera que la sociedad tramite sus demandas y aspiraciones a través de canales institucionales, no acuda a las vías de hecho para presionar las mismas, mantenga credibilidad en sus gobernantes y dirigentes y el gobierno actúe de manera eficaz y eficiente, responda las demandas sociales, respete el Estado de Derecho y garantice unas reglas de juego estables.

La gobernabilidad democrática, entonces, sería producto de un proceso permanente de concertación entre actores estratégicos políticos y sociales. Lo cual sitúa en el tapete la tensión entre gobernabilidad y democracia o entre las lógicas del poder y de la igualdad.

No podemos olvidar que la legitimidad de un régimen político se sustenta en dos elementos fundamentales: la participación de la mayoría de los miembros de la sociedad en la conformación de sus instituciones y en el

nombramiento de los transitorios dirigentes de las mismas y en que los miembros de la sociedad resulten beneficiados del desarrollo económico en términos de su calidad de vida, es decir en la eficacia de la gestión pública. La legitimidad no es simplemente un problema político, sino también económico y social.

Igualmente es importante destacar que *“un estado es gobernable cuando cumple requisitos mínimos tales como: control efectivo del territorio, monopolio de la fuerza y formulación e implementación de políticas públicas.”*<sup>1</sup> Otras perspectivas nos hablan de gobernabilidad refiriéndose a un *“conjunto de mecanismos, procesos y relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias.”*<sup>2</sup>

Lo anterior nos lleva a decir que la gobernabilidad y la convivencia democrática requieren un gobierno abierto a escuchar a la pluralidad de actores de la sociedad, una sociedad dinámica, plural y respetuosa de las reglas del juego institucional y un Estado que controle los monopolios clásicos: la fuerza legítima, la justicia, la tributación y el control del territorio.

1 Citado en: FONSECA, Gelson y BELLI, Benoni, “Gobernabilidad Internacional. Apuntes para un análisis sobre el (des)orden contemporáneo”, Centro Brasileiro de Relacoes Internacionais, Volume 1, Ano 3, 2004. [www.cebri.org.br](http://www.cebri.org.br)

2 Citado en: FONSECA, Gelson y BELLI, Benoni, Ob. Cit., 2004. [www.cebri.org.br](http://www.cebri.org.br)



## 2. El caso colombiano: una democracia formal y excluyente

La democracia no es solo la elección de los gobernantes de manera periódica dentro de un contexto pluralista de opciones, sino la existencia de canales de representación de los más diversos intereses sociales (territoriales y sectoriales), que garanticen que los mismos sean tenidos en cuenta por los gobernantes a la hora de tomar las decisiones. En algunas democracias estos canales clásicos de representación se adicionan con unos mecanismos de participación ciudadana, para garantizar que las demandas, problemas y necesidades sean respondidas adecuadamente por los gobernantes. Es la combinación, que buscan casi todas las sociedades contemporáneas, de la democracia representativa con la participativa.

La democracia colombiana tiene grandes imperfecciones : en muchas regiones del territorio nacional la posibilidad de ejercer el derecho de organización y expresión política no existe porque grupos armados impiden, a quienes no compartan sus tesis que esto suceda; no todos los candidatos, en época electorales, se encuentran en igualdad de oportunidades para dar a conocer sus propuestas, allí los factores económicos o el acceso privilegiado a los medios de comunicación de algunos, los coloca en posición de ventaja frente al resto; igualmente, no existe la suficiente libertad en los electores para decidir su voto, por cuanto condicionantes como los amarres clientelistas o los económicos, alteran la decisión del votante. En la política colombiana el mecanismo predominante de reproducción política, en los últimos tiempos, es el clientelismo, que implica una lógica de reciprocidades y pago de favores, en el sector público, pero también en el privado, y que en esa medida altera el comportamiento libre del elector; pero igualmente tienen gran peso en la toma de decisiones políticas de los electores, los condicionantes asociados al empleo (también en el sector privado), para tener un comportamiento electoral determinado.

Lo anterior íntimamente asociado al hecho de que los canales de representación de in-

tereses no funcionan adecuadamente: los partidos políticos que deberían ser canales de representación de los diversos intereses sociales, no representan casi a nadie. Ni siquiera a sus electores. Menos las demandas ciudadanas. Hay una clara ruptura entre los intereses de los partidos políticos, enredados casi siempre en politiquería pequeña y los problemas de los distintos sectores sociales, que requieren decisiones de política pública seria y consistente.

## 3. Temas de agenda para avanzar hacia una gobernabilidad y convivencia democrática

Un campo de controversia en Colombia en los últimos tiempos es acerca de cómo lograr superar las violencias con justificaciones políticas. Y parece cada vez haber mayor consenso en que esto requiere fortalecer al Estado (concluir su proceso de conformación prefieren denominarlo algunos), lo cual incluye además del fortalecimiento de su Fuerza Pública para que logre tener el monopolio de la coerción legítimamente, así como el del control territorial y posibilite el funcionamiento de los monopolios de la justicia y de la tributación. Pero esto no debe excluir salidas políticas negociadas para las organizaciones armadas ilegales que han sido portadoras de propuestas expresivas de extremismos políticos y al tiempo avanzar en la consolidación y profundización de nuestra democracia.

Una vez expedida la Constitución Política de 1991 la sociedad colombiana pareció entrar en un período de consolidación de su democracia, tradicionalmente bastante formal, por eso algunos la asimilaron al inicio de un proceso de transición hacia una profundización democrática.

Sin embargo, para que efectivamente pudiéramos hablar de una transición hacia una consolidación democrática y no fuera simplemente retórica, la democracia colombiana debería dar respuesta a un conjunto de retos que estuvieron y están presentes y que han sido los que de una u otra manera la han llevado situaciones de crisis.

Los retos más significativos que tiene pendientes la democracia colombiana son: la consolidación de la paz política; la vigencia efectiva de los Derechos Humanos; el control civil de la Fuerza Pública; una política económica y social incluyente de las mayorías; consolidar nuevas formas de relación y representación de intereses de la sociedad; consolidar una cultura política democrática que excluya todo tipo de recurso a la violencia para dirimir controversias.

Podríamos decir que si bien la Constitución Política del 91 creó una oportunidad para la sociedad colombiana de avanzar en la consolidación de una democracia más incluyente, simultáneamente los retos que la democracia colombiana debe superar siguen presentes y más allá del voluntarismo de aquellos que sueñan con que ésta es una 'democracia profunda' la realidad es que hay un largo camino por recorrer.

Por eso, a pesar de señalar que la superación del conflicto interno armado es una de las prioridades nacionales, no podemos olvidar explicitar algo que es obvio: que nuestro país necesita avanzar en grandes campos, modernizaciones las podemos denominar, si queremos consolidar las bases para una sociedad viable hacia el futuro. Sería deseable que estas modernizaciones se hicieran asociadas a la búsqueda de superación negociada de nuestra confrontación interna armada, pero igual se deben realizar para que se pueda viabilizar nuestro futuro.

Hay que modernizar la democracia, nuestra cultura política, la economía y profundizar la de las Fuerzas Armadas. En todas ellas se han hecho avances, pero todas deben profundizarse para que no se queden a mitad de camino, en el peor de los mundos.

i) La modernización de nuestra democracia es una tarea fundamental para avanzar en su consolidación. Una democracia no es simplemente aquella en la cual se eligen periódicamente los gobernantes, es además donde funciona de manera real los principios de libertad e igualdad que son consustanciales a

la idea democrática. Y cuando hablamos de lo anterior estamos refiriéndonos a garantizar que los ciudadanos puedan optar libremente entre diversas opciones y propuestas políticas o candidatos, lo cual conlleva implícitamente que dichas propuestas y candidatos han tenido igual posibilidad de difundirse ampliamente por los medios de comunicación masiva, para que una vez conocidas por los ciudadanos estos puedan optar sin interferencias de ninguna naturaleza; es decir, sin ningún tipo de coerción (ni directa a través de amenazas o indirecta a través, por ejemplo, de coerciones económicas).

Estamos anotando que la democracia supone la existencia de diversas opciones políticas en la sociedad, sin que ninguna sea amenazada en su integridad física por profesar determinadas posiciones políticas, económicas o filosóficas. Esto es, ni más ni menos, que pluralidad de pensamientos, posiciones y opciones para que los ciudadanos, lo que comúnmente se denomina el constituyente primario, pueda escoger por aquella que en cada momento lo convence más. Es decir, subyace la idea de oposición y gobierno como algo normal y natural a la democracia: los que ganan el favor electoral son gobierno y los que pierden son oposición hasta el siguiente debate electoral en que los papeles se pueden invertir.

Para avanzar en la anterior dirección hay que avanzar en reformar la política, de tal manera que vayan abriendo paso medidas que sean capaces de dejar atrás el clientelismo como la única forma de reproducción de los partidos políticos y las prácticas corruptas que les están asociadas en muchas ocasiones. Los políticos de los partidos tradicionales tienen el reto de propiciar la reforma política que permita otro tipo de práctica electoral y de participación. Pero también los nuevos políticos el de no caer en la tentación de reproducir estas prácticas y ser creativos en la forma de hacer política. Pero tanto los viejos como los nuevos políticos deben ser capaces de reconstruir los viejos partidos o de construir nuevos o fuerzas políticas que cautiven a los ciudadanos y logren ser mecanismos organizados de canalizar las opiniones políticas. El

fortalecimiento de una pluralidad de alternativas políticas, serias y responsables, debe ser uno de los objetivos.

Hay necesidad de fortalecer la financiación estatal para las campanas políticas, de tal suerte que se garantice una equidad para las distintas opciones y un acceso equilibrado a los medios de comunicación de masas para que todas las propuestas y candidatos puedan ser conocidos por los electores.

Hay que facilitar el que la competencia electoral no sea un juego amañado donde hay unos ganadores de antemano y en la cual las nuevas opciones políticas no tienen más posibilidad que la de ser un testigo que se utiliza para decir que hay democracia por el simple hecho de dejarlos participar.

ii) Requerimos con urgencia consolidar una cultura política moderna que es la base de una cultura democrática. Entendiendo por cultura el conjunto de valores, referentes éticos y prácticas sociales que caracterizan el comportamiento más generalizado de una sociedad. Una cultura democrática es aquella que acepta la diferencia y la diversidad como normales y propias de una sociedad compleja como lo son las sociedades modernas, en las cuales deben coexistir los diversos sin matarse; que facilite en términos políticos la presencia de una derecha civilizada, con una izquierda democrática que sea viable, como expresión de opciones diversas de gobierno.

Lo anterior debe ir acompañado de una profunda deslegitimación social de la violencia como mecanismo válido para obtener reivindicaciones u objetivos políticos de cualquier tipo. La cultura del respeto estricto de las reglas debe ser el objetivo a consolidar en el corto o mediano plazo.

iii) La modernización de la economía es una prioridad para podernos insertar en el mundo globalizado contemporáneo. Debemos contar con un sector agrario moderno, con altos niveles de productividad, desarrollando cadenas agroindustriales eficientes, utilizando positivamente las ventajas comparativas de nuestra posición tropical y articulando sinérgicamente los agricultores campesinos

con las grandes explotaciones, dentro de un modelo que tenga como eje la explotación del territorio por parte de sus pobladores; un sector industrial reconvertido, dejando atrás la vieja tradición rentista que lo acompañó por mucho tiempo y con posibilidades de competir, en calidad y precio, con los bienes importados y en el mercado internacional; un sector financiero eficiente, con márgenes de intermediación razonables, cercanos a la media internacional y que pueda cumplir el papel que se le asigna en el ciclo económico de apoyar los procesos productivos. Por supuesto, también un dinámico sector de servicios generador de empleo productivo y capaz de contribuir a generar nuevas e inexploradas fuentes de divisas para la economía.

Se trata de ser capaces de ir más allá de los rechazos verbales al neoliberalismo y formular unas propuestas de política económica y social a tono con los tiempos, y democráticas, que viabilicen el crecimiento con equidad para todos, priorizando los intereses de las mayorías, sin caer en las viejas tesis que estimulan un estatismo ineficiente y propiciador del clientelismo y la corrupción. En esa dirección un acuerdo entre todas las fuerzas políticas para universalizar el acceso a la educación y fortalecer la universidad pública, serían acuerdos concretos de avanzar en la equidad social.

iv) Hay que profundizar la modernización de las Fuerzas Armadas de cara al nuevo milenio. Todo Estado moderno requiere unas Fuerzas Armadas eficaces, legítimas, respetuosas de la Constitución, subordinadas al poder civil y en esa medida que sean columna vertebral del orden estatal. La reestructuración iniciada en los últimos años va en esa dirección, pero en medio de la confrontación interna no es fácil que se pueda llegar al modelo que se aspira en el posconflicto armado. Necesitamos consolidar unas Fuerzas Armadas profesionalizadas, que actúen eficaz y eficientemente y con una agenda acorde con los nuevos tiempos. En ese escenario se requiere una dinámica y renovada relación con la sociedad civil de las Fuerzas Armadas, de tal manera que aspectos tales como la seguridad y la defensa nacionales (que van cambiando

en los distintos momentos, dependiendo del tipo de riesgo o desafío que sea prioritario), la formación de los miembros de las Fuerzas Armadas, deben ser preocupación de todos los ciudadanos y parte del debate público en una democracia.

v) Hay que resolver el conflicto interno armado; para ello hay que superar las tesis que consideran que los golpes militares y políticos dados a las guerrillas hacen innecesaria e inviable una negociación con ellas y que la solución transitará exclusivamente el camino militar –eventualmente con algún tipo de sometimiento-. En esto influye, sin duda, el analizar mecánicamente influido por las perspectivas llamadas ‘realistas’, que un debilitamiento militar del adversario, conlleva automáticamente una negociación política de tipo vertical en la cual el Estado impone las condiciones a su adversario. Esto implica olvidar la importancia de las culturas políticas de las cuales son portadoras las actuales organizaciones alzadas en armas.

Sin bien las guerrillas de las FARC y el ELN han recibido golpes militares fundamentales, nada indica que eso haya actuado como una especie de ‘ablandamiento’ en las mismas; por el contrario, cuando se hace caso omiso del componente cultural para entender la lógica de acción de una guerrilla, puede no entenderse que ante situaciones de debilitamiento militar lo que puede colocarse al orden del día es una radicalización política, hasta llegar incluso a posiciones fundamentalistas.

A pesar de los avances positivos de la política estatal de seguridad y defensa, todo indica que la manera más racional y por consiguiente menos costosa, para intentar terminar con esta persistente violencia, es acudir a nuestra tradición de buscar la solución a esta confrontación con mecanismos de negociación política, por supuesto una negociación realista, con viabilidad política y razonable en el tiempo. Los colombianos difícilmente van a apoyar una negociación sin rumbo y sin un horizonte claro de terminar con la confrontación armada.

vi) La vigencia efectiva de los derechos humanos fundamentales es un pre-requisito básico para el funcionamiento real de una democracia. Sin duda que la Constitución Política de 1991 incorporó una amplia proliferación de derechos en el Título II de la misma. Así como nuevas instituciones, particularmente la Defensoría del Pueblo, como parte del Ministerio Público, a la cual se le asigna como una de sus funciones fundamentales colaborarle al Procurador General de la Nación en proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad. Igualmente hay que resaltar la creación de la Consejería para la protección de los Derechos Humanos, con funciones de tipo educativo y divulgativo. Pero igualmente se crearon nuevos mecanismo para hacer posible, por parte de los ciudadanos, el cumplimiento de los derechos fundamentales: la acción de tutela, hasta el momento el más desarrollado, la acción de cumplimiento y las acciones populares. Pero seguimos teniendo la crisis humanitaria más grave de las Américas con el desplazamiento interno y muchas otras violaciones de los derechos humanos que hacen sonrojar a la democracia colombiana.

vii) Nuevas formas de relación y representación de intereses de la sociedad frente al Estado. Con las crisis que viven los partidos políticos y las organizaciones gremiales y sociales, que se manifiestan en la no representación de intereses de los mismos, parecen vislumbrarse unas tendencias en dos direcciones: de una parte, una fragmentación y despoltización de lo local, acompañada de convocatorias a organizarse localmente para la búsqueda de resolución de problemas concretos, de la cotidianidad de las comunidades y de otra, una ‘repoltización’ en lo global, en el sentido de dejar en este espacio un cierto juego a los partidos políticos como mecanismos de legitimación y de definición de normas indispensables para el desarrollo de las políticas macro. Al respecto es necesario señalar que la consolidación del sistema democrático pasa necesariamente por la estructuración de un sistema de representación conformado por actores democráticos.

El problema central de la sociedad colombiana, entonces, en este primer decenio del nue-

vo siglo es si es capaz de convertirse en una sociedad viable, esto es con una democracia que funcione en lo político, una economía con capacidad de crecimiento pero al mismo tiempo con mecanismos serios de redistribución social y habiendo dejado atrás un conflicto interno armado que cada vez tiene más visos de inutilidad.

Es decir, un país con gobernabilidad democrática, lo cual significa con una adecuada relación entre Estado y Sociedad, basada en que el primero responde a las demandas sociales -dentro de los límites de sus restricciones presupuestales-, actúa de manera eficaz, respeta y hace respetar los derechos individuales, lo cual implica tener un monopolio efectivo de la capacidad coercitiva, y por su parte la Sociedad no acude a las vías de he-

cho y menos a la violencia para tramitar sus demandas, respeta la autoridad y el marco normativo establecido. Lo anterior presupone la existencia de una fluida relación entre Estado y Sociedad, la existencia de actores políticos representativos que sean canales de esta relación y una voluntad negociadora frente a los diversos problemas sociales y sus soluciones posibles.

El desafío que tenemos los colombianos es ser capaces de iniciar este nuevo milenio dejando atrás aquello que nos ha hecho gastar tantas energías, nos ha impedido afrontar de manera clara nuestras prioridades de desarrollo y ha sido un obstáculo para consolidar y profundizar nuestra democracia. Este es el gran reto del momento y la gran esperanza que tenemos por delante.



FLACSO Secretaría General  
Tel. 506+2253-0082 / Fax. 506+2234-6696  
Apdo. Postal 5429-1000 San José, Costa Rica  
flacsosg@flacso.org

[www.flacso.org](http://www.flacso.org)