

La gobernabilidad en la Colombia de hoy

Manuel Alberto Alonso Espinal*

El presente artículo retoma la discusión acerca de las posibilidades de la gobernabilidad en Colombia, inscribiendo la reflexión en la tensión que se presenta entre los elementos históricos de la crisis del país y el conjunto de cambios que se vienen produciendo, durante el último decenio, en la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado.

El conjunto de transformaciones experimentadas por el país en los últimos años y la pervivencia de una crisis sociopolítica aguda, que tiene como manifestación el fenómeno de violencia generalizada, colocan sobre el tapete la discusión acerca de la posible construcción de una gobernabilidad democrática para el país como herramienta de solución a la crisis.

Como consecuencia del sesgo conservador que tradicionalmente tiene el término *gobernabilidad* y de la variedad de dimensiones y significados que esta problemática ha ido integrando, se hace necesario precisar el significado que se asigna al concepto en el presente texto.

Tradicionalmente, la gobernabilidad -más exactamente la ingobernabilidad-, ha sido pensada como un problema técnico y administrativo referido a la capacidad o incapacidad de gobernar. Se trata de una postura profundamente lineal que plantea las posibilidades de la gobernabilidad en estrecha relación con la aplicación de operaciones administrativas que alivien la sobrecarga del sistema político, aumentando, a la vez, la capacidad de dirección o desempeño del mismo.

Desde la lógica de un planteamiento que asimila los problemas de ingobernabilidad con la sobrecarga a que se ve sometido el sistema político como consecuencia de la gran cantidad de demandas

* Profesor e investigador Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia.

sociales que no puede procesar, la discusión sobre la gobernabilidad se plantea en relación con las capacidades que tienen los gobernantes para tomar decisiones que reduzcan la complejidad del sistema político, es decir, como calidad de la gestión de gobierno. Como afirma Marco Aurélio Nogueira, desde esta perspectiva la ingobernabilidad

[...] era explicada como derivada de una ecuación simple: autonomizada y explicitada por sistemas de partidos competitivos, la ciudadanía mostraría la tendencia a sobrecargar al Estado con demandas, y éste, a su vez, hipertrofiado por funciones «espurias» y enfrentado con graves problemas de financiamiento, se mostraría incapacitado para atenderlas de modo adecuado.¹

Si se adopta el concepto de la sobrecarga, se podría concluir que las posibilidades de gobernabilidad en la sociedad colombiana de hoy se reducen a la evaluación técnica y administrativa del Estado, analizando su tamaño, su capacidad operativa, su nivel de modernización y la forma como filtra o no las demandas, es decir, a una reforma técnica y administrativa que mejore drásticamente la funcionalidad económica del Estado. Sin embargo,

este enfoque presenta serias limitaciones para un análisis de la gobernabilidad en la Colombia de hoy, fundamentalmente por dos razones: a) al identificar al Estado con el aparato burocrático o con el sector público, este enfoque reduce el problema de la gobernabilidad a la reorganización del Estado en función de su eficiencia económica, y b) en su afán por redefinir las relaciones entre Estado y mercado olvida que la gobernabilidad se encuentra profundamente emparentada con las viejas y nuevas relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad.

Para superar estas limitaciones Fernando Calderón propone asociar la gobernabilidad, de un lado, con unas capacidades mínimas de gestión eficaz y eficiente y de autoridad que debería tener el poder ejecutivo frente a otros poderes del Estado y a la sociedad misma y, del otro, con el logro de cierto consenso societal en la formulación de las políticas y la resolución de problemas con miras a avanzar significativamente en el desarrollo económico y la integración social.² Desde esta perspectiva, la gobernabilidad remite a la capacidad política de una sociedad y debe ser vista como la construcción política de

1 En este diagnóstico el neoliberalismo afirma su hegemonía exaltando las virtudes del mercado y sugiriendo soluciones orientadas hacia la condenación del "exceso" y del "fracaso crónico" del Estado. Marco Aurélio Nogueira. "Democracia política, gobernabilidad y representación". *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*. No. 1. Caracas, enero de 1994. p. 10-11.

2 Fernando Calderón. "Gobernabilidad, competitividad e integración social". *Revista de la Cepal*. No. 57. Santiago de Chile, diciembre de 1995. p. 46.

un orden conflictivo; de un orden social e institucional que en el caso de la gobernabilidad democrática debe ser plural, conflictivo y abierto.

Desde esta segunda perspectiva es claro que la reflexión sobre las posibilidades de consolidación de una gobernabilidad democrática en Colombia no puede asumirse, exclusivamente, como un problema de sobrecargas del sistema político, sino que tiene que plantearse a partir del análisis de las determinaciones históricas y los contextos sociales sobre los cuales se construye la gobernabilidad. Esta reflexión, específicamente, tiene que plantearse a partir del análisis de la forma como se relacionan y yuxtaponen los elementos estructurales e históricos de la crisis del Estado colombiano con el conjunto de transformaciones que se dan en la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado como consecuencia de la globalización, el ajuste estructural y la pérdida de centralidad de la política.

Tomando como marco de referencia este segundo enfoque, el argumento central del presente texto señala que el conjunto de medidas adelantadas en el país como consecuencia de la globalización, del ajuste estructural y de la pérdida de centralidad del Estado, coloca las posibilidades de consolidación de una

gobernabilidad democrática en un callejón sin salida, pues estos procesos operan con una lógica que tiende a agravar los problemas de orden estructural subyacentes a la crisis.

I. La crisis estructural del Estado colombiano

Para comprender los dilemas de la gobernabilidad en la sociedad colombiana de hoy, es necesario realizar una lectura de la crisis centrada en sus aspectos estructurales, esto es, desde las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de larga duración que posibilitan el recurso a la violencia en la formación social colombiana.

La explicación de la magnitud del fenómeno de la violencia en los últimos años y el papel que desempeñaron actores como el narcotráfico, las guerrillas y los grupos de delincuencia organizada, no agotan el análisis sobre la crisis. Por el contrario, lo vivido por el país se encuentra estrechamente ligado a tres ejes de conflicto con un alto nivel de pervivencia histórica en el proceso de configuración del Estado Nación:³ a) la precariedad del Estado, b) la fragilidad de la ciudadanía, y c) la inexistencia de un ámbito público de resolución de los conflictos.

3 Véase: María Teresa Uribe de Hincapié. "Legitimidad y violencia: una dimensión de la crisis política colombiana". En: Carlos Alberto Giraldo. et. al. *Rasgando velos. Ensayos sobre la violencia en Medellín*. Medellín, Universidad de Antioquia, 1993.

A. *Precariedad del Estado y existencia de amplias zonas marrones*

Si adoptamos la metáfora de Guillermo O'Donnell e imaginamos un mapa del país donde las áreas de color azul señalen los espacios con un alto nivel de presencia del Estado en términos de la existencia de un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y de la eficacia⁴ territorial y funcional de una legalidad debidamente sancionada; donde las áreas de color verde muestran espacios con un alto nivel de penetración territorial pero una baja presencia institucional desde el punto de vista funcional; y donde las áreas marrones revelen niveles bajos o nulos en ambas direcciones;⁵ entonces se puede constatar que el proceso de configuración política, económica y socioespacial de Colombia, va acompañado de un acelerado crecimiento de las *áreas marrones*.

El crecimiento de áreas marrones, que en esencia concreta uno de los ejes históricos del conflicto en el país, está íntimamente ligado al alcance limitado, territorial y funcionalmente, que ha tenido el Estado en sus dimensiones organizacional-burocrática, legal e ideológica.⁶ Así pues, el conjunto de conflictos que se desarrolla en el país, está ligado a la existencia de demasiadas áreas marrones que ponen en evidencia la precariedad del Estado.

Por ello, desde una perspectiva de larga duración, el sociólogo francés Daniel Pécaut sostiene que buena parte de las violencias colombianas, de ayer y de hoy, no se deben tanto a los excesos de un Estado omnipresente y autoritario, sino a los espacios vacíos que ha dejado en la sociedad.⁷ En Colombia, es muy precaria la capacidad del Estado para establecer una organización jurídica que regule, de

-
- 4 La eficacia se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a los problemas básicos planteados por el orden social, en un escenario en el cual estas soluciones sean percibidas como satisfactorias por los ciudadanos que las demandan. Véase: Juan Linz. *La quiebra de las democracias*. México, Alianza, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990. p. 46.
 - 5 Guillermo O'Donnell. "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva Sociedad*. No. 128. Caracas, noviembre-diciembre de 1993. p. 71.
 - 6 La primera de estas dimensiones hace referencia al Estado como un conjunto de burocracias con capacidad para cumplir con sus obligaciones en el marco de una eficacia razonable; la segunda simplemente remite a la eficacia de la ley y, finalmente, la dimensión ideológica del Estado, hace referencia a la credibilidad del alegato de que los organismos estatales normalmente orientan sus decisiones por una cierta concepción del bien común, esto es, el alegato del Estado como posible creador de un orden. Véase: *Ibid.* p. 64-67.
 - 7 Daniel Pécaut. *Crónica de dos décadas de política colombiana. 1968-1988*. Bogotá, Siglo Veintiuno, 1989. p. 22-23.

manera eficiente, las relaciones sociales sobre la base de la obediencia a la ley y el uso de un razonable monopolio de la violencia legítima.

El Estado -entendido como ese conjunto de relaciones sociales que establecen un orden en el plano de lo real y lo simbólico, en un territorio determinado, mediante un sistema legal que es garantizado coercitivamente e ideológicamente (sobre la base de la existencia de normas y expectativas estables)-, no logra constituirse en Colombia como un modelo admitido, acatado y reconocido debido a la gran cantidad de espacios vacíos que produce su precariedad.

La ausencia total del Estado en unos casos o su presencia tergiversada en otros, posibilita que en amplios espacios no se consolide una relación de complementariedad con un orden legal, social, político y cultural mínimo,⁸ en el cual se garantice que el juego de las diferentes interrelaciones de los sujetos sociales, sus demandas y conflictos, se tramiten a través de los canales legales establecidos institucionalmente. Esto desemboca, necesariamente, en el desvanecimiento, en medio de esferas de poder autónomas, de la eficacia del orden nacional representado por la ley y la autoridad del Estado y, como correlato, en la

multiplicación de espacios en los cuales la violencia se convierte en el elemento estructurante de un conjunto de prácticas sociales no mediadas por el Estado.

B. Las ciudadanías imaginarias

El segundo eje de pervivencia histórica del conflicto en Colombia se encuentra íntimamente ligado a la debilidad de la sociedad civil y a la existencia de ciudadanías imaginarias. En Colombia, la Nación no se construye a través de la búsqueda de consensos en torno a los principios que deben servir de fundamento al Estado moderno y, mucho menos, a través del desarrollo de un sentido de pertenencia bajo la forma del ciudadano, sino alrededor de figuras sacralizadas o en función de la pertenencia a uno de los partidos políticos tradicionales.

Como señala Fernán González, los partidos políticos y la Iglesia Católica suplieron la precariedad del Estado y la carencia de ciudadanía en tres direcciones: a) en lo ritual simbólico, al proporcionar a los colombianos una referencia colectiva de autoidentificación en un contexto de una fuerte fragmentación local y regional; b) en el ámbito de las sociabilidades, al proporcionar a los habitantes del territorio nacional elementos de relación

8 Al hablar de un orden no se hace referencia a un orden igualitario y socialmente imparcial, sino a la configuración de relaciones sociales sobre la base de normas compartidas y legalmente garantizadas y a la existencia de expectativas estables en un territorio dado; el orden no es un ideal, es un hecho. Al respecto véase: Guillermo O'Donnell. *Op. cit.*

con la sociedad mayor y con el precario Estado; y c) en el ámbito de la integración física, al proporcionar algunas formas de presencia institucional en amplias zonas del territorio donde las instituciones propiamente estatales no existían.⁹

La no consolidación de instituciones modernas y, como correlato, el débil perfil de nuestra ciudadanía -debido a una pertenencia excluyente a los partidos políticos tradicionales y a la sacralización de la política-, son elementos que en el largo plazo impiden distinguir claramente los ámbitos público y privado, al no permitir la consolidación de instituciones de carácter impersonal y racional-normativo para el manejo de los conflictos. La mediación de la iglesia, de los partidos tradicionales y de los dueños del poder local en el proceso político, limita las posibilidades de construcción del tipo ideal de ciudadanía basado en la lealtad individual hacia las instituciones bajo la forma del Estado.¹⁰

En Colombia no ha existido la ciudadanía, entendiéndola como esa forma de obediencia política de la cual se deriva el respeto a la legalidad, la moderación de los intereses particulares, la participación en la vida pública y la contribución a una opinión pública racional.¹¹ En este sentido, gran parte de la violencia de hoy se explica por las limitaciones históricas que se presentan para dar, a través de la ciudadanía, legitimidad y eficacia a un Estado de derecho, democrático y liberal.

C. *La privatización de lo público*

En el contexto de un Estado precario y de una ciudadanía de baja intensidad, que al pasar por el cedazo de los partidos políticos y la Iglesia Católica dejaba poco espacio para las representaciones de lo público,¹² aparece la violencia como un elemento estructurante del orden social y político colombiano. En Colombia, la pervivencia histórica de la violencia evi-

9 Fernán González. *Tradición y modernidad en la política colombiana*. Bogotá, Cinep-Apep, 1993. p. 80.

10 Según Fernando Escalante, el fundamento de esa lealtad es la convicción de que el Estado se instituye para el bien común, y la conciencia de un vínculo de solidaridad con el resto de los ciudadanos mediado por la Ley. Fernando Escalante Gonzalbo. *Ciudadanos imaginarios*. México, El Colegio de México, 1993. p. 51.

11 *Ibid.* p. 53.

12 La noción de lo público involucra dos acepciones: a) aquella que lo define como parte de una cultura política; como el ágora y el ámbito de despliegue de la persuasión a través de la comunicación, y b) aquella que lo define como la vigencia del Estado de Derecho; como la isonomía que garantiza la igualdad ciudadana ante la ley. Véase: Nora Rábotnikof. "Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración". *Revista Internacional de Filosofía Política*. No. 2. Madrid, noviembre de 1993. p. 75-82.

dencia, además de la precariedad del Estado y de la inexistencia de ciudadanía, una clara tendencia a la solución privada de los conflictos y, por tanto, la debilidad y, en algunos casos ausencia, de un ámbito público generalizado para el manejo pacífico de las tensiones de la sociedad.

La no aceptación del Estado como el espacio público para la resolución de los conflictos, manifiesta la peligrosa simbiosis que siempre ha existido en Colombia entre lo público y lo privado. Como señala Fernán González,

[...] el acudir a formas de justicia privada, el organizar una guerrilla o un grupo paramilitar de derecha, el arrogarse el derecho a decidir la muerte de los llamados «desechables», es asumir una función pública desde una posición privada. Algunos llegan [...] a justificar, en términos hobbesianos, el recurso a la violencia privada por la supuesta incapacidad del Estado para garantizar la seguridad de los ciudadanos, lo que devolvería a éstos el recurso a la violencia.¹³

Como consecuencia de la precariedad histórica del Estado y de la debilidad de la sociedad civil y la ciudadanía en Colombia, en las últimas décadas se experimenta una visible renuncia de la sociedad a expresarse en y por el Estado. Se trata de una sociedad que produce sus formas de poder y orden no estatales a

partir de la sustitución del Estado o de la implementación de negociaciones particulares con éste; resulta un Estado ausente o un Estado que negocia sus mandatos.

Este proceso, que algunos denominan la *privatización de lo público* en Colombia, adquiere gran relevancia cuando los grupos políticos, sociales, comunales o los individuos aislados intentan suplir las carencias reales de Estado, arrogándose el derecho a recurrir a la fuerza, esto es, cuando el Estado pierde su capacidad de actuación en la dimensión legal e ideológica y, como consecuencia, deja de ser el único portador de la violencia legítima.

En las zonas marrones y verdes de Colombia, zonas que no corresponden estrictamente con las zonas de pobreza, los actores sociales violentos han establecido circuitos de poder que funcionan con reglas incompatibles -y muchas veces antagónicas-, con las leyes que supuestamente rigen en el territorio nacional. En palabras de O'Donnell, en estas áreas operan sistemas de poder privado donde no tienen vigencia muchos de los derechos y garantías de la legalidad democrática,¹⁴ fenómeno que constituye el gran trasfondo de la violencia colombiana de hoy.

13 Fernán González. "Espacio público y violencias privadas". En: *Seminario Internacional Procesos de violencia Urbana*. Medellín, Corporación Región, 1992. p. 4.

14 Guillermo O'Donnell. *Op. cit.* p. 71.

En síntesis, la debilidad o ausencia del Estado, la existencia de ciudadanía imaginadas y la privatización de lo público, constituyen el telón de fondo de la crisis sociopolítica de la sociedad colombiana y, por tanto, un referente obligado a la hora de pensar en la consolidación de una gobernabilidad democrática para el país.

II. El agotamiento de la *matriz estadocéntrica*

Un segundo referente para reflexionar sobre la gobernabilidad, se relaciona con el conjunto de transformaciones que viene experimentando el país a partir del agotamiento de las formas tradicionales de relación entre el Estado, la sociedad y el mercado. En esencia, las posibilidades de enfrentar los problemas estructurales del Estado y la sociedad colombiana y de construir una sociedad gobernable, se encuentran emparentadas y condicionadas por el conjunto de cambios ocurridos a partir del agotamiento de lo

que Marcelo Cavarozzi denominó la *matriz estadocéntrica* (MEC).

Al hablar de la MEC se hace referencia al patrón de relaciones que en América Latina se da entre el Estado, la sociedad y el mercado durante la vigencia del modelo económico desarrollista. En términos generales, la MEC presenta dos características: a) el peso que se asigna al Estado en la promoción del desarrollo y en el fortalecimiento de los mercados internos,¹⁵ y b) la existencia de un patrón estatista de politización que hace referencia no sólo a la centralidad del Estado en el sistema social en general, sino también a la forma como éste acota y encierra entre sus límites a las esferas de lo político y lo público, imprimiendo su lógica a las múltiples relaciones y tensiones que se presentan en la sociedad.¹⁶

En esencia, la crisis de la MEC representa el agotamiento del patrón de relación entre el Estado, la sociedad y el mercado construido sobre el vértice omnicompreensivo y abarcador de la polí-

15 En términos económicos, la MEC se concreta en las políticas de industrialización sustitutiva, la existencia de una economía cerrada o semicerrada, la regulación estatal de los mercados y las políticas de inflación moderada.

16 Véase: Marcelo Cavarozzi. "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina". En: José Luis Reyna (compilador). *América Latina a fines de siglo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995. p. 469-476. Los aspectos centrales de la forma de instauración de la MEC en Colombia se exponen de manera bastante clara en: María Teresa Uribe de Hincapié. "La política en tiempos de incertidumbre". *Estudios Políticos*. No. 4. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, julio-diciembre de 1993. p. 13.

tica.¹⁷ Esta crisis se encuentra ligada a la globalización y al ajuste estructural. La primera, nombra al conjunto de procesos económicos, tecnológicos, comunicacionales y de estilos de vida que, al quedar por fuera del control nacional,¹⁸ distorsionan la agenda pública del país. La segunda, designa un tipo particular de régimen que implica una modalidad específica de organización de la economía y cuya característica esencial es la primacía de los mecanismos y relaciones de mercado como principio constitutivo de la organización y el funcionamiento de las actividades sociales y económicas.¹⁹

En términos políticos y sociales estas dos transformaciones están relacionadas y se materializan en:

a) La existencia de una alta pluralidad, de una diferenciación, de una heterogeneidad y de una fragmentación societal que tiene como trasfondo la cada vez más alta complejidad de la sociedad y de los subsistemas que la conforman. En esta complejidad social, que muestra a un individuo multiverso, dominado por un creciente individualismo, se puede dibujar un panorama de relaciones sociales marcadas por un conjunto de necesidades y expectativas funcionales que tienen como trasfondo la debilidad de las identidades.

Desde la mirada de la complejidad se visualiza una gran cantidad de espacios sociales, donde la contingencia y la laxitud son los elementos centrales y los vínculos de pertenencia y solidaridad son cada vez

17 Debido a la precariedad del Estado puede parecer contradictorio hablar del agotamiento de la MEC en Colombia. Sin embargo, la contradicción deviene aparente por dos aspectos: a) el concepto de la MEC tiene el significado de un concepto límite ideal -en el sentido weberiano-, que sin corresponder exactamente con la realidad, permite medirla al esclarecer determinados elementos de su contenido, y b) para hablar de la MEC en Colombia hay que tener presente que ésta se desarrolla en el país de una manera tardía y en el contexto de un Estado precario y una sociedad civil débil. Estos dos aspectos introducen diferencias notables en relación a los efectos que tuvo la MEC en Colombia y en los diferentes países latinoamericanos, pero no distorsiona las características del modelo.

18 Paralelo a la globalización se da la internacionalización de cada país. Esta última se refiere al proceso mediante el cual el Estado nacional crea las condiciones para atraer capitales internacionales y al proceso de reestructuración social interna de cada país para insertarse al nuevo sistema mundial. Véase: Norbert Lechner. "Las transformaciones de la política". *Revista Mexicana de Sociología*. No. 1. México, UNAM, enero-marzo de 1996. p. 5-7.

19 Este proceso remite, principalmente, a la modificación del modelo de desarrollo anterior y al papel que en él cumple el Estado, a partir de la reinserción activa en el comercio y mercado mundial. Véase: Eugenio Tironi y Ricardo Lagos. "Actores sociales y ajuste estructural". *Revista de la Cepal*. No. 44. Santiago de Chile, agosto de 1991. p. 39; Angel Flisfisch. "América Latina y sus desafíos finiseculares". En: José Luis Reyna (compilador). *Op. cit.* p. 514.

más débiles. Sumado a esto, encontramos una gran cantidad de organizaciones sociales inéditas, ambiguas, versátiles, con sentidos polivalentes y profundamente complejas en su interior y en su relación con los entornos políticos y sociales en los cuales se inscriben.

b) La pérdida de centralidad de la política que deja de ser la instancia privilegiada de representación, regulación y conducción de la vida social. Los subsistemas sociales -economía, derecho, arte-, antes organizados por la política, se hacen cada vez más autónomos y autorreferidos y no se dejan conducir por ésta, llevando al límite los problemas de la articulación y la contingencia de las diferentes esferas de la vida social.²⁰

El correlato de este proceso es el desplazamiento del eje del desarrollo social de la política a la economía. En la actualidad

[...] la economía capitalista de mercado no sólo impone una drástica desregulación de los anteriores controles políticos, sino que a su vez regula la acción política por intermedio de las variables macroeconómicas. De hecho, las reformas estructurales en marcha desbordan ampliamente el marco económico; no sólo imponen una econo-

mía de mercado, sino que van generando una verdadera «sociedad de mercado» con nuevas actitudes, conductas y expectativas.²¹

c) El creciente malestar con la política y su deslegitimación como consecuencia de la implosión del sistema de representación política y del agotamiento de los grandes campos ideológicos sobre los cuales ésta se estructuró. En el contexto de una alta complejidad social se “tornan más difíciles y fatigosos los procesos y procedimientos de la representación y de la decisión política. Tales procesos y procedimientos [condenan] la política a la inestabilidad, la fluctuación, al riesgo ya no calculado”.²²

Este conjunto de procesos conlleva serias transformaciones en la política misma. Esta se juega hoy en el contexto de un presente continuo dentro del cual es muy difícil establecer políticas de largo plazo. En el contexto de la globalización, las sociedades tienen serias limitaciones para estructurar el acontecer social como un proceso histórico, por la “irrupción avasalladora de un presente omnipresente” que hace que “los esfuerzos de la política por crear continuidad y generar cambios sean cada vez más precarios”;

20 Sobre estos aspectos véase: Niklas Luhmann. *Teoría política en el Estado de bienestar*. Madrid, Alianza, 1993 y; *Sociología del riesgo*. México, Universidad Iberoamericana, Universidad de Guadalajara, 1992.

21 Norbert Lechner. *Op. cit.* p. 5.

22 Gianfranco Pasquino. *La complessità della politica*. Citado por: Marco Aurélio Nogueira. *Op. cit.* p. 20.

por esta vía, la reflexión acerca del futuro deseado se sustituye por el cálculo de oportunidades dadas.²³

En palabras de Lechner, "la aceleración del tiempo produce una carencia de tiempo que asfixia la creación de instituciones. Ella no deja a las instituciones [y a los procesos políticos] adquirir duración y crear así una perspectiva de futuro previsible".²⁴ Más allá de la posibilidad de establecer rutinas lo que se exige a los procesos políticos es logros, aspecto determinante a la hora de pensar las posibilidades de gobernabilidad de nuestras sociedades.

Los problemas estructurales subyacentes al fenómeno de la violencia y las transformaciones que se vienen produciendo a partir del agotamiento de la MEC, colocan el problema de la gobernabilidad en medio de la relación compleja de las dinámicas políticas y los ciclos económicos;²⁵ relación que se concreta en la tensión existente entre las necesidades de integración social y de fortalecimiento del Estado en Colombia y

los efectos sociales subyacentes a la globalización y a los procesos de ajuste. A continuación se esbozan algunos de los aspectos centrales de esta tensión analizando los desencuentros existentes entre los programas de reestructuración económica y las posibilidades de la gobernabilidad.

III. La gobernabilidad en la Colombia de hoy

En el contexto de una crisis que tiene como trasfondo grandes problemas de orden estructural, Colombia enfrenta el doble reto de reducir la violencia y configurar un proyecto colectivo de país, afrontando las carencias del pasado y las drásticas transformaciones contemporáneas en lo económico, en lo social y en la política. En esencia, se trata de la construcción de una nueva matriz sociopolítica; de un nuevo tipo de relación entre el Estado, el sistema político de representación y la base socioeconómica de los actores sociales, que no esté mediada por el recurso constante a la violencia.

23 Véase: Norbert Lechner. "Cultura política y gobernabilidad democrática", publicado en esta misma revista; René Millán Valenzuela. "De la difícil relación entre Estado y sociedad. Problemas de coordinación, control y racionalidad social". *Perfiles Latinoamericanos*. No. 6. México, Flacso, junio de 1995.

24 Norbert Lechner. "Las transformaciones de la política". *Op. cit.* p. 11.

25 Lo subyacente en esta tensión es que la viabilidad política de las medidas no supone viabilidad económica y que, de manera contrapuesta, la viabilidad económica puede verse amenazada por la resistencia político-social a las medidas, hasta llevarlas al fracaso. En esencia, es la tensión irresuelta entre desarrollo y democracia o entre las exigencias de participación y las exigencias de competencia.

La posible configuración de un país gobernable está relacionada con la búsqueda de mecanismos que, al enfrentar problemas históricos como la debilidad del Estado, la exclusión y fragmentación social y la privatización de lo público, perfilen una nueva matriz sociopolítica que resuelva el asunto de "cómo se gobierna, [de] cómo se establecen las relaciones entre el Estado y la gente (ciudadanía), y [de] cómo se procesan los conflictos y las demandas sociales".²⁶

En un contexto de profunda incertidumbre política y de complejidad social, la construcción democrática de esta hipotética nueva matriz y de un país gobernable sólo será posible a través de la integración económica y del reforzamiento de la sociedad civil, de la sociedad política y del Estado.²⁷ A continuación se presentan algunas reflexiones sobre las limitaciones que impone a este proyecto el conjunto de transformaciones que experimenta el país a partir del agotamiento de la MEC.

A. Las contradicciones de nuestra integración económica

Uno de los aspectos de orden estructural señalado como determinante en la crisis del país, es la existencia de amplias zonas marrones en las cuales se aprecia no sólo una baja integración económica y social de sus habitantes sino, también, un alcance limitado del Estado en su dimensión organizacional-burocrática, legal e ideológica. Asumiendo sólo el primer aspecto, se puede afirmar que uno de los elementos centrales de cualquier política que pretenda dar solución a la crisis, es enfrentar los problemas de exclusión social y de pobreza en que viven amplios sectores de la población colombiana.

Dentro del espectro de cambios que vienen experimentando los países latinoamericanos a raíz del agotamiento de la matriz estadocéntrica (Colombia no es la excepción), las posibilidades de inclusión social están condicionadas, como ya se señaló, por los procesos de globalización y

26 Manuel Antonio Garretón., "Las nuevas relaciones entre Estado y sociedad y el desafío democrático en América Latina". *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 4. Madrid, noviembre de 1994. p. 64.

27 Se destaca este reforzamiento en tres ámbitos como contrapropuesta a dos tipos de interpretaciones: a) la postura neoliberal que piensa una nueva matriz sociopolítica a partir del vértice ordenador y regular del mercado, y b) la postura que habla de una matriz sociocéntrica en la cual la dinámica social se localiza en el campo de la sociedad civil. Las sociedades contemporáneas son sociedades sin centro y, en este sentido, resulta problemático pensar en una nueva matriz sociopolítica en la cual la pérdida de centralidad del Estado sea compensada con la centralidad del mercado o la sociedad civil.

ajuste estructural y por el desplazamiento de la dinámica del desarrollo social del Estado al mercado. Con diferencias en cuanto al punto de partida, es decir, si existen graves crisis económicas o no; en cuanto a la secuencia e intensidad de las medidas, es decir, si se aplican políticas de choque o políticas gradualistas; y en cuanto a las herramientas utilizadas, es claro que en todos los países de América Latina se presenta un giro a favor de la desregulación, del libre mercado, de la privatización y la internacionalización de la economía.

La reforma del Estado a través de las políticas de ajuste estructural presenta como prioritario el doble desafío de la integración económica del país a los mercados mundiales -la competitividad- y la integración social al interior de la nación.²⁸ En Colombia, por las connotaciones del fenómeno de la violencia y la fuerte fragmentación y exclusión social, el segundo de estos desafíos es central.

Cuando se piensa en las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad en Colombia, uno de los mecanismos de

intermediación que con mayor fuerza aparece son las formas de intercambio político que funcionan, a través de lógicas de mercado, como un instrumento de intervención estatal, directa y puntual, en escenarios críticos de exclusión o conflicto.²⁹ Se trata de una forma de coordinación social entre el Estado y la sociedad, que se apoya en acuerdos particulares con aquellos sectores sociales excluidos y con alta capacidad de presión.

En las formas de intercambio político, la política se convierte en una forma de intercambio mercantil que funciona bilateralmente cada vez que un grupo organizado, de alguna manera, logra establecer transacciones con el Estado, valorizando el potencial de disenso o de chantaje del cual dispone. Lo central en esta forma de relación entre el Estado y la sociedad es la realización de acuerdos restringidos a ámbitos espaciales muy específicos, esto es, la distribución del producto social por parte del Estado hacia grupos excluidos o con alta capacidad de amenaza, a cambio de "consenso social".

En el nuevo eje de relación entre el Estado y la sociedad,

28 Véase: Fernando Calderón. *Op. cit.* p. 43.

29 Gian Enrico Rusconi define el intercambio político como aquella situación en la cual se negocian bienes de naturaleza diversa, a medio camino entre la economía y la política. Allí, los protagonistas de la transacción son los grupos sociales organizados y el Estado, en varias combinaciones. Los bienes de naturaleza diversa que pueden ser intercambiados son salarios, ocupación, inversión social, garantías políticas, etcétera, pero también lealtad política, consenso o simplemente suspensión del disenso activo, postergación de sanciones. Véase: Gian Enrico Rusconi. *Problemas de teoría política*. México, UNAM, 1985. p. 67.

[...] las políticas sociales ya no son concebidas como medidas universales que responden a derechos exigibles legalmente por todos los ciudadanos, sino como medidas focalizadas hacia determinados «sectores vulnerables» [en extrema pobreza o con alta capacidad de presión] con el fin de promover su inclusión en el mercado [...] Las políticas sociales son desvinculadas de su anclaje político -la ciudadanía- y redefinidas como una variable del crecimiento económico.³⁰

El fuerte antiestatismo de las políticas neoliberales y la pretensión de sustituir al Estado por el mercado como agente de integración social, sumado a la profunda debilidad institucional colombiana, tienden a fomentar la propagación, en el corto y mediano plazo, de las áreas marrones y, por tanto, a socavar las posibilidades reales de integración económica de los habitantes de los escenarios que han sido beneficiarios de las formas de intercambio político.

Si se puede obtener una conclusión general de la aplicación de políticas de corte neoliberal en América Latina, es que

ellas no resuelven los problemas de integración social y, por el contrario, incrementan las tendencias de exclusión y fragmentación social.³¹ Como señala Ana María Bejarano en un estudio sobre la reforma del Estado en Colombia, “los cambios recientes introducidos en el modelo de desarrollo, lejos de producir una mejor distribución de la riqueza, han acentuado, por lo menos en el corto plazo, los rasgos concentradores y excluyentes del crecimiento económico”.³² El aumento de estas tendencias de exclusión se convierte en un obstáculo para la inclusión de los habitantes de las áreas marrones, hecho que limita el logro de una gobernabilidad democrática en la Colombia de hoy.

Contra las pretensiones de integración social que suponen las formas de intercambio político y las políticas selectivas y sectoriales de mercado, se configura un proceso general de reestructuración social y económica que acepta la “órbita del pauperismo” como el costo social que se debe asumir para pasar a fases “superiores del desarrollo”.³³ Las limitaciones de las formas selectivas de integración

30 Norbert Lechner. “Las transformaciones de la política”. *Op. cit.* p. 9.

31 Véase: Norbert Lechner. “Reflexión acerca del Estado democrático”. *Leviatán*. No. 49. Madrid, Fundación Pablo Iglesias, otoño de 1992. p. 90. Fernando Mires. *El orden del caos ¿Existe el tercer mundo?* Caracas, Nueva Sociedad, 1995. p. 167.

32 Ana María Bejarano. “Recuperar el Estado para fortalecer la democracia”. *Análisis Político*. No. 22. Santafé de Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, mayo-agosto de 1994. p. 49.

33 La expresión es tomada de Fernando Mires. *Op. cit.* p. 167.

social y económica se encuentran estrechamente vinculados con los efectos sociales de un orden que deposita en el mercado la organización de la sociedad. Aquí, las formas de intercambio político y las políticas selectivas del Estado tienden a procesar los conflictos que resultan de la existencia de amplias zonas marrones, por exclusión y no por inclusión, reproduciendo las características de un proyecto socioeconómico que ya no se plantea como prioritaria la defensa de la universalización de los beneficios del desarrollo.

En este nivel, las contradicciones de nuestras políticas de integración social se relacionan con la tensión existente entre una denuncia general a toda intervención estatal, por parte de las autoridades que diseñan la política macroeconómica, y la reiterada demanda social de diferentes actores por la acción reguladora e interventora del Estado. Pasando por alto este reclamo, las respuestas a las demandas estatistas de múltiples actores sociales se inscriben en la consolidación de un Estado subsidiario que ve la política social como algo externo y complementario al modelo de mercado:

En este punto, es posible señalar que las formas de intercambio político resultan funcionales para el desarrollo del modelo de Estado subsidiario y, como tal, precarias para enfrentar los dilemas de integración de las áreas marrones y para resolver la tensión resultante entre una política de menos Estado y las demandas sociales por más Estado.

Las propuestas de transformación económica neoliberales tienden a agravar los problemas de gobernabilidad de la sociedad colombiana y producen serias limitaciones para la integración social por el pauperismo que generan sus medidas, por las restricciones que imponen a los ámbitos de negociación política y por la fragmentación social interna que supone su aplicación. Es posible que el país esté avanzando en materia de competitividad, sin embargo, es poco lo que se ha logrado en integración social, aspecto que no se puede soslayar a la hora de pensar la gobernabilidad política.

B. El fortalecimiento de la sociedad civil

Un elemento central dentro de la crisis colombiana es la existencia de una sociedad débil, profundamente fragmentada y permeada por una multiplicidad de violencias que tienen como trasfondo la inexistencia de identidades sobre las cuales deberían operar las representaciones simbólicas del Estado, la ley y lo colectivo. En este contexto, el reforzamiento de la sociedad se presenta como un imperativo para la gobernabilidad en la Colombia de hoy.

El llamado al reforzamiento de la sociedad civil no es unívoco. El significado que se asigne a este fortalecimiento incide favorable o desfavorablemente a la hora de pensar en problemas de desintegración y fragmentación social, es decir, a la hora

de pensar en las posibilidades de la gobernabilidad.³⁴

En términos generales, el llamado al fortalecimiento de la sociedad civil en Colombia se inscribe en dos posturas. Una, la proveniente de los sectores gubernamentales, que enfatiza, de un lado, en la reglamentación de mecanismos de participación ciudadana -ingeniería constitucional-³⁵ y, de otro, en el apoyo a organizaciones cívicas y comunitarias que, sin provocar una ruptura de los límites de compatibilidad del sistema político y económico, se incorporen al funcionamiento del mercado político en demanda de beneficios y normas de las cuales han estado excluidas. Desde la perspectiva gubernamental el fortalecimiento de la sociedad

civil quiere decir respaldo a la organización social de cara al avance de la sociedad de mercado.³⁶

Para la otra postura, la de los sectores excluidos, el reforzamiento de la sociedad civil hace referencia al aumento y diversificación de las capacidades organizativas de la sociedad para el desarrollo de la autogestión y la participación directa en asuntos locales. Se trata, en esencia, del robustecimiento de aquellas organizaciones populares distintas a los partidos políticos, para potenciar la cogestión y la participación en la vida local. Desde esta perspectiva de lo que se trata es del fortalecimiento de la acción colectiva no estatal.³⁷

34 Como señala Lechner, el carácter problemático de este concepto hace que, a pesar de las buenas intenciones, se termine haciendo un uso ingenuo y problemático del término al convertirlo en una fórmula vacía para la democracia de nuestros países. Véase: Norbert Lechner. "La (problemática) invocación de la sociedad civil". *Perfiles Latinoamericanos*. No. 5. México, Flacso, diciembre de 1994. p. 135.

35 El instrumento central de esta estrategia es la reglamentación de la política de descentralización. Esta política está fundamentalmente orientada a la participación de los consumidores y no de los ciudadanos, actuando sobre propósitos intersectoriales de desarrollo y sobre la coordinación de unidades de gestión y, en este sentido, no ha sido un instrumento real de fortalecimiento de la sociedad civil en términos democráticos. Véase: Ana María Bejarano. *Op. cit.*

36 Norbert Lechner. "La (problemática) invocación de la sociedad civil". *Op. cit.* p. 137.

37 La acción colectiva se refiere a la acción conjunta de individuos para la defensa de sus intereses comunes sin rebasar los límites de compatibilidad del sistema. En este sentido, debe ser diferenciada del comportamiento colectivo -acciones espontáneas y aisladas- y del concepto de movimiento social que presupone identidades y una alta capacidad para rebasar los límites del sistema. Véase: Marisa Revilla Blanco. "El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido". *Zona Abierta*. No. 69. Madrid, 1994. p. 184.

Paradójicamente, estos llamados convergen en dos aspectos: a) la preponderancia que se asigna a formas de intercambio político selectivas como mecanismo de relación entre el Estado y la sociedad, y b) la crítica radical a la sociedad política, como el instrumento para el logro de uno u otro fin. Para estas dos posturas -de modo ingenuo, tal vez, en la segunda-, el fortalecimiento de la sociedad civil pasa por la consolidación de organizaciones que, a partir de su capacidad de presión, puedan insertarse a través de intercambios políticos dentro de la lógica del sistema de mercado. Se trata de una idea que supone el reforzamiento de la sociedad civil a través del fortalecimiento de intereses parciales y corporativos.³⁸

Nuestro argumento apunta a señalar que la confluencia de estas dos versiones en el papel central que se asigna al intercambio político como instrumento para el fortalecimiento de la sociedad civil y la negación que se hace de la sociedad política, pueden conducir a la consolidación de un *ethos* colectivo de espectadores fugaces que tendrán presencia

en la arena social de acuerdo con el ir y venir de los escenarios donde se presenten tales procesos de intercambio. En términos más simples, puede perpetuar formas de organización social débiles, inestables, pasajeras y con un campo de representación social limitado. Se trata de formas ciudadanas de baja intensidad³⁹ con limitaciones a la hora de pensar en la reconstrucción del sentido de lo público y de lo colectivo.

No se debe subestimar la riqueza potencial que, en términos de aprendizaje y socialización política, tienen estas formas primarias y básicas de organización ciudadana. Sin embargo, también es cierto que un posible efecto del primado de este reforzamiento de la sociedad civil a través de lógicas de mercado, es el debilitamiento de las diferentes organizaciones cívico-comunitarias y el incremento de su carácter defensivo e inestable, al estar permeadas por intereses corporativos de naturaleza puntual, fragmentada, inmediata y coyuntural.⁴⁰ Desmovilización y despolitización social se convierten en los efectos no deseados

38 Angel Flisfisch. *La política como compromiso democrático*. Santiago de Chile, Flacso, s.f. p. 88.

39 Caracterizadas por un mosaico de formas de acción de orientación comunitaria permeadas por el particularismo, las relaciones de reciprocidad, las lealtades personales y la imagen personalizada de la autoridad. Véase: Nora Rabotnikof. *Op. cit.* p. 87.

40 Aquí no se cuestiona la importancia que puedan tener las formas de intercambio político como mecanismos de representación funcional y de socialización política para ciertos grupos sociales. De lo que se trata es de señalar sus limitaciones por la desarticulación con otras formas de representación democrático igualitarias.

del fortalecimiento de la sociedad civil bajo formas de intercambio político marcadas por un fuerte anti-institucionalismo.

En Colombia se aprecia hoy: a) una sociedad civil fuertemente despolitizada y poco representada que encuentra, en las lógicas de mercado, un recurso para obtener algunos bienes muy particulares, y b) un aumento significativo de lo no representado y una mayor demanda de sentido que no logra ser procesada.⁴¹ En esta dirección, la perspectiva que adopta el reforzamiento de la sociedad civil bajo formas de intercambio político puede conducir a un fortalecimiento de la sociedad en términos de las lógicas particulares y fragmentadas del mercado -lógicas corporativas- y no en el sentido que asigna Jeffrey Alexander al término, esto es, como la arena en que la solidaridad social se define en términos universalistas; como el nosotros de una colectividad que trasciende los compromisos particulares, las lealtades estrechas y los intereses sectarios.⁴²

Otro obstáculo para el fortalecimiento de la sociedad civil es el peso que

tienen los actores armados en nuestra configuración social, aspecto que reproduce uno de los mayores problemas para la consolidación de organizaciones y movimientos sociales en el país: la constante instrumentalización y cooptación que de estas formas de organización hacen los actores armados.

En estudios que se han realizado sobre las transformaciones de lo político en América Latina, se afirma que uno de los elementos potenciales para la integración de estas sociedades se encuentra en la conformación de redes políticas, que ampliarían el espacio de la representación social a través de la articulación horizontal de las diferentes instancias políticas y sociales presentes en una entidad territorial determinada.⁴³

Por el lugar protagónico que tienen los actores armados en la realidad colombiana, se puede señalar que, más que redes políticas, se vienen conformando *redes de poder* en las cuales un conjunto de actores (ilegales, legales o recientemente legalizados), a través del uso de

41 Esta demanda de sentido, como reacción contra una modernidad deficitaria, se expresa en la necesidad de afirmar una identidad colectiva; un conjunto de certezas y valores compartidos. Es en esencia, la búsqueda de comunidad en una sociedad que sistemáticamente produce exclusiones. Véase: Nora Rabotnikof. *Op. cit.* 83.

42 Jeffrey Alexander. "Las paradojas de la sociedad civil". *Revista Internacional de Filosofía Política*. No. 4. Madrid, noviembre de 1994. p. 75.

43 Véase: Norbert Lechner. "La reforma del Estado y el problema de la conducción política" *Perfiles Latinoamericanos*. No. 7. México, Flacso, diciembre de 1995. p. 171.

la coacción y de la violencia, llegan a ejercer control sobre los recursos económicos y políticos de la comunidad, apropiándose incluso de su representación.⁴⁴ Al estar cruzadas por fuertes exclusiones hacia el exterior y por una relación jerárquica y vertical en su interior, estas redes se constituyen en un obstáculo para la vigencia de procesos de representación y mediación democrática entre el Estado y la sociedad, pues profundizan los problemas de fragmentación social, desarticulan las formas de organización social existentes y despolitizan cada vez más a la sociedad.

C. El fortalecimiento de la sociedad política⁴⁵

Un instrumento para contrarrestar los efectos que sobre la sociedad pueden tener las formas de intercambio político y las formas de cooptación armada, es el fortalecimiento de mecanismos de representación política que complementen a las hasta ahora fragmentadas formas de representación social.

El malestar con la representación política, que hace aparecer a este sistema y a sus instituciones como caducas, no resta validez a la hipótesis de Calderón y Dos Santos cuando señalan que

[...] el logro de un Estado con mayor capacidad de acción y regulación societal [aspecto que resulta crucial para enfrentar la crisis colombiana], requiere un perfeccionamiento institucional de los sistemas de representación política y social, orientado a incrementar la incidencia de la representación en los sistemas de toma de decisiones y la responsabilidad de los actores políticos y sociales en las tareas globales. De otra manera, rasgos seculares del Estado latinoamericano, tales como el patrimonialismo, clientelismo, corporativismo pueden acentuarse.⁴⁶

La posibilidad de complementar y superar las soluciones corporativas de los conflictos, propias de los mecanismos de intercambio político, depende del fortalecimiento y participación en el proceso de formas de representación política (partidos, estructuras de representación territorial) que permitan producir una racional

44 Véase: Daniel Pécaut. "¿Es posible aún una interpretación global de los fenómenos recientes de violencia en Colombia?". *Boletín Socioeconómico*. No. 27. Cali, Cidse, junio de 1994. p. 8-9.

45 Alfred Stepan la define como el espacio o arena dentro de la cual la comunidad política se organiza para la competencia con el fin de ganar control sobre el poder público y el aparato del Estado, es decir, como el terreno privilegiado de la representación y la instancia encargada de articular lo político y lo social. Citado por: Ana María Bejarano. *Op. cit.* p. 54.

46 Fernando Calderón y Mario Dos Santos. *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, Clacso, 1991. p. 42-55.

lidad colectiva satisfactoria, no sólo para el conjunto de actores participantes en los intercambios sectoriales, sino también para los excluidos y no representados.⁴⁷

La elaboración contractual de un orden social y político en sociedades permeadas por una crisis estructural profunda, pasa necesariamente por una lógica amplia de inclusión, que sólo puede lograrse si existe una sociedad civil con capacidad de presentar demandas organizadas y una sociedad política que tematice estas demandas y las coloque en el plano de lo público y de la ciudadanía.

Superar la crisis a partir de la construcción de un proyecto colectivo de país -de un orden colectivo- supone redefinir la relación existente entre el Estado, la sociedad política y la sociedad civil. En los intentos de fortalecimiento de la sociedad civil, se excluye de esta relación a la sociedad política y se plantea la construcción de dicho orden a través de la negociación directa, de bienes materiales y políticos, entre algunos actores sociales y el Estado.

Lo subyacente a esta reducción, es el abandono a la posible tematización de los problemas sociales en el ámbito

de lo público y, por tanto, la renuncia a inscribir las racionalidades particulares en una gran matriz de racionalidad colectiva que tenga como fundamento al ciudadano. Lo anterior crea una brecha cada vez más grande entre sociedad y sistema político y aumenta la distancia entre las preocupaciones que se presentan en el seno de la sociedad y los temas del debate político que se convierten en políticas públicas. Se dificulta así la formación de identidades sociales fuertes, con capacidad de movilizar a la sociedad en torno a propósitos colectivos.

Las formas de intercambio político suponen la aquiescencia de terceras partes, o sea, de la mayoría de los ciudadanos no involucrados en tales transacciones. La negación de la sociedad política desde el Estado y desde la sociedad civil tiene dos consecuencias políticas: a) configura un conjunto de microdecisiones que van conformando *de facto* una subestructura institucional fuera del alcance de la opinión pública,⁴⁸ y b) consolida formas de democracia delegativa que, por su inherente hostilidad a los patrones normales de representación, sólo convocan al ciudadano durante los períodos electorales

47 Aunque se enfatiza en las formas de representación parlamentaria, no deja de ser válida la afirmación de Marco Aurélio Nogueira cuando señala que la defensa de la representación no puede reducirse a éstas formas, ni puede excluir la defensa de aquellos mecanismos de democracia de base que, fundidos con la democracia representativa, dan cuerpo a lo que ha sido llamado democracia extendida u organizada. Véase: Marco Aurélio Nogueira. *Op. cit.* p. 21.

48 Norbert Lechner. "La reforma del Estado y el problema de la conducción política". *Op. cit.* p. 173.

para que refrende, con su voto, el poder patrimonial y el derecho del ejecutivo de hacer lo que considere conveniente para el país.⁴⁹

Este proceso se agrava con la crisis general de los partidos políticos y del Congreso que permanecen inmersos en el inmovilismo, la ineficacia y la corrupción. Las transformaciones de la política y lo social coinciden con unos partidos políticos desideologizados que, al funcionar exclusivamente como maquinarias electorales, encuentran serios obstáculos para encauzar y tramitar la diversidad de demandas que nacen de una sociedad cada vez más compleja. Por el carácter contractual y coyuntural que adquiere la relación entre partidos, militantes y electorado en Colombia, es decir, por la lógica clientelar que históricamente han tenido los partidos políticos,⁵⁰ no existe un verdadero espacio de tematización y publicitación de los problemas y las demandas sociales.

Como consecuencia del malestar con la política y del inmovilismo de los partidos políticos y del Congreso, en el panorama actual de la crisis colombiana se aprecia una baja capacidad de acción de las organizaciones de base sobre el sistema político. Así mismo, la incapacidad de las primeras para "transformar y jerarquizar sus necesidades y demandas en acciones sociales que interactúen entre sí y con el sistema político, permitiendo así una mayor representatividad de éste".⁵¹

En el país es cada vez más grande la distancia entre la sociedad civil y la sociedad política, hecho que dificulta, de un lado, la formación de identidades sociales fuertes y con capacidad para movilizar a la sociedad en torno a reformas sustanciales y, de otro lado, la consolidación de un espacio institucionalizado de expresión social para los sectores que no son representados por los intercambios políticos o las organizaciones armadas.⁵²

49 Sobre las democracias delegativas véase: Guillermo O'Donnell. *Op. cit.* p. 64.

50 La reducción que se hace de la distribución de incentivos colectivos -de bienes públicos- a la estrategia clientelar, hace que los partidos colombianos sean instituciones débiles, con una coalición dominante poco cohesionada y supeditada a la transacción política y burocrática entre sus diferentes facciones.

51 Fernando Calderón y Mario Dos Santos. *Sociedades sin atajos. Cultura, política y reestructuración económica en América Latina*. Buenos Aires, Paidós, 1995. p. 79.

52 Como señala María Teresa Uribe, la representación política es pública por excelencia porque: a) tiene lugar en la esfera de la política y el Estado -es pública estatal-, y b) porque se ocupa de asuntos colectivos y comunes que conciernen tanto al ciudadano como a la autoridad que de allí dimana; porque es visible y transparente -es público societal-. María Teresa Uribe de Hincapié. "El malestar con la representación política en la Colombia de hoy". *Estudios Políticos*. No. 6. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, julio de 1995. p. 13.

Si no se toma en serio el problema de la representación política y si no se reduce la brecha entre sociedad y sistema político, es muy posible que el fortalecimiento de la sociedad civil resulte limitando la política a un confuso entrecruzamiento de negociaciones y acuerdos en los cuales, por la primacía que se asigna a los intereses privados sobre los públicos, se corporativiza el aparato de Estado. Este proceso impone serias restricciones a la gobernabilidad en Colombia.

D. El fortalecimiento del Estado y la reconstrucción de lo público

Toda sociedad supone la existencia de un orden en lo que toca a la estructuración duradera y relativamente estable de un espacio para el desenvolvimiento de fenómenos, procesos, relaciones e identidades. Supone, también, la existencia de una normatividad, en el sentido de pautas referenciales y prescriptivas que regulen las prácticas que se desarrollan en torno a esos fenómenos, procesos, relaciones e identidades.⁵³

A pesar del agotamiento de la matriz estadocéntrica, de la flexibilización de la trama social, de la pérdida de centralidad del Estado, del debilitamiento del Estado nacional como consecuencia de los proce-

sos de globalización, de la desafección política y de la alta contingencia social, existe una demanda generalizada por el Estado en tanto comunidad de ciudadanos. Como síntesis de la normatividad y el orden, el Estado sigue siendo la instancia general en la que la sociedad se reconoce a sí misma como orden colectivo y en la que los individuos se identifican recíprocamente como pertenecientes a este orden.

Como se señaló en el primer apartado, un aspecto central en la crisis colombiana es la debilidad del Estado y su precariedad histórica para constituirse en la expresión simbólica y real de la normatividad y el orden. En este punto específico, el fortalecimiento del Estado resulta crucial para la consolidación de una gobernabilidad democrática como mecanismo de superación de la crisis del país.

Al hablar del fortalecimiento del Estado se hace referencia a dos procesos: a) a la capacidad que tiene éste para conducir los procesos sociales, es decir, a la capacidad para encauzar y articular las expectativas de los distintos sectores sociales -fijar límites temporales-; a la capacidad para establecer criterios de inclusión y exclusión -fijar límites del espacio social-; y para establecer el marco institucional que regula el despliegue es-

53 Benjamín Arditi. *Conceptos. Ensayos sobre teoría política, democracia y filosofía*. Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 1991. p. 13-14.

pontáneo del mercado;⁵⁴ y b) a la consolidación territorial y funcional del Estado en su dimensión organizacional-burocrática, legal e ideológica, es decir, como burocracia eficaz, como ley y como referente simbólico.

En lo referido al primer proceso, la capacidad de conducción política del Estado se encuentra limitada por las transformaciones de corte neoliberal que postulan el paso de un orden producido políticamente a un orden autorregulado por la acción del mercado. En este nivel, los límites de la gobernabilidad se relacionan con la paradoja de un modelo de desarrollo que pone en entredicho la capacidad conductora del Estado y que, además, no tiene posibilidades reales de responder a las demandas de conducción e integración social en aumento.

Aquí, el callejón de la gobernabilidad en Colombia se relaciona con la tensión resultante entre un modelo de desarrollo que reduce la conducción política a la eficiencia económica -convirtiendo la política en un mercado político- y la deman-

da de conducción que se aprecia en múltiples sectores sociales; demanda que es reconocida hoy por los organismos financieros internacionales que, al replantear el problema de la reforma del Estado, reconocen que ésta tiene que ir más allá del estrecho horizonte de la eficiencia económica, pues sólo así puede alcanzar los consensos básicos.

En lo referido al segundo proceso, esto es, el fortalecimiento del Estado territorial y funcionalmente, es claro que las formas de justicia privada que propician e impulsan las Convivir⁵⁵ y el paramilitarismo -como proyecto social y político-, tienden a incrementar la debilidad del Estado al romper con tres principios básicos para su construcción democrática: a) el principio de la igualdad ante la ley a través de la garantía de acceso de todos los ciudadanos a los organismos de administración de justicia, b) la facultad del Estado para ser el único portador del derecho al ejercicio de la violencia legítima y c) la facultad del Estado para poseer el monopolio de las decisiones políticas.

54 La idea de la conducción política del Estado ha sido tomada en su totalidad de Norbert Lechner. Este autor define la capacidad conductora -*steering capacities*- como el poder del Estado de coordinar las fuerzas sociales en torno a una perspectiva de desarrollo a través de la fijación de límites temporales y socioespaciales para la acción de los diferentes actores sociales. Véase: Norbert Lechner. "La reforma del Estado y el problema de la conducción política". *Op. cit.* p. 163.

55 Asociaciones de Vigilancia Rural concebidas como grupos de apoyo logístico en regiones en las cuales el Estado no tiene el monopolio de la violencia legítima. Estas asociaciones se rigen por el decreto 356 de 1994 y la resolución 368 de 1995 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

En el contexto de la debilidad crónica del Estado colombiano, las formas de justicia privada -legalizadas o no- refuerzan esta precariedad a través de la extensión y multiplicación de áreas marrones o áreas de exclusión que el Estado no es capaz de controlar porque no posee el monopolio de la violencia y porque las formas del derecho se encuentran relativizadas e inmersas en la lógica del mercado. En Colombia cada vez es más grande la incapacidad del Estado para promulgar regulaciones para la vida social y para establecer los límites temporales y socioespaciales de la acción de los diferentes sectores de la sociedad.

Una legalidad vacua y sensible a las cambiantes relaciones de fuerza y negociación entre el Estado y los actores armados refuerza la debilidad del Estado y coloca al ciudadano, al sin poder, a merced de poderes de hecho -ahora institucionalizados- y de redes de poder profundamente excluyentes en las cuales la ciudadanía es impensable. En Colombia,

[...] el Estado de Derecho existe formalmente, estamos dotados de una constitución moderna e inspirada en los modelos democráticos [...] Sin embargo, la ausencia de dimensión pública, de *Res pública* en el pleno sentido del término, conduce en la práctica a la anulación de estas conquistas colectivas y, en su defecto, a la vigencia real y concreta de circuitos privatizados de

poder, definidos por prácticas autoritarias y excluyentes.⁵⁶

Las formas de justicia privada relativizan las fronteras entre lo legal y lo ilegal y rompen toda posibilidad de previsibilidad social al restar transparencia a las acciones gubernamentales; en este sentido, privatizan cada vez más lo público y, por esta vía, acrecientan los problemas de gobernabilidad de la sociedad colombiana colocando al país en el callejón sin salida de una guerra civil no declarada.

A manera de conclusión

Las asincronías y los destiempos existentes entre el conjunto de transformaciones operadas en el país a partir del agotamiento de la MEC y la fragilidad y debilidad de una sociedad política y un Estado incapaces de enfrentar los problemas históricos subyacentes a la crisis y al fenómeno de violencia, constituyen el telón de fondo de una sociedad que no logra avanzar por el camino de la gobernabilidad democrática.

El colapso del Estado y del orden social sintetizan la experiencia de un país que sigue buscando el desarrollo económico sin enfrentar los retos y las limitaciones históricas de una sociedad fragmentada y con altos índices de exclusión, de un Estado débil y privatizado y de

56 María Teresa Uribe de Hincapié. "El malestar con la representación política en la Colombia de hoy". *Op. cit.* p. 20-21.

una sociedad política caduca e inmóvil, es decir, sintetizan la tensión existente entre el dinamismo y desarrollo económico y la rigidez de la institucionalidad política.

Si se reflexiona sobre los desafíos del país en este momento es claro que son más de índole política que económica. Hoy es evidente que "Estado y mercado obedecen a racionalidades diferentes presentándose entre ellos una tensión irreductible que implica respetar el rol esencialmente político del Estado y no reducir la política a un mercado político".⁵⁷ De allí la urgencia de fortalecer al Estado y a la sociedad política como correlato de la competitividad económica y la expansión de la sociedad civil.

La tensión en Colombia entre desarrollo y democracia sólo podrá resolverse o atenuarse a partir del recíproco fortalecimiento de los actores sociales, de la sociedad política y del Estado, ya no como el actor creador de la sociedad, sino como el regulador de la modernización y como el escenario en donde se fijan temporalidades y límites a un acontecer social cada vez más complejo e incierto. Las posibilidades de construc-

ción de un orden conflictivo democrático y la satisfacción a las demandas de sentido y orden de los diferentes actores sociales pasan, entonces, por una reforma profunda de la sociedad política y el Estado, ya no en términos formales sino reales.

Sin embargo, una vez más los destiempos siguen en curso y hoy apreciamos una sociedad civil fragmentada y débil que busca reconstruir los mecanismos de interrelación con el Estado a través de formas de intercambio político; una sociedad política ausente que se reedifica simplemente como máquina electoral y un Estado que se fortalece en términos de eficiencia económica pero que renuncia a su papel como conductor y regulador del acontecer social.

En este contexto, el panorama comienza a ser copado por una sensación de incertidumbre y riesgo que intenta ser compensada a través del llamado a una guerra frontal contra "los enemigos internos". En el frenesí que produce el caos, comienza a tomar forma el peligroso consenso de los beneficios de la guerra para la reconstrucción del orden, colocando la posibilidad de la gobernabilidad en el peligroso abismo o el callejón sin salida de la guerra y el autoritarismo.

57 Norbert Lechner. "La reforma del Estado y el problema de la conducción política". *Op. cit.* p. 155.