

Después de la década de recuperación de la democracia – durante los años ochenta –, y de la de democratización – en los noventa –, América Latina ha entrado en una época de reconstitución del paradigma democrático. Las razones de este remodelamiento pueden agruparse en políticas, económicas y sociales.

Las razones políticas se derivan de la implantación de un modelo de democracia que se fijó más en lo formal o procedimental que en la democracia misma como sistema de resolución de conflictos y productora de desarrollo humano. Así, los países del continente hicieron énfasis en la democracia electoral, representativa e institucional, consiguiendo indudables éxitos en estos aspectos, como las nuevas Constituciones, los sistemas de padrón, tarjetón, conteo y confianza electoral, la modernización de los congresos, el

participación y eficiencia. Retoma también los resultados de la aplicación de las políticas del ajuste, de la globalización y del neoliberalismo en cuanto han producido un ordenamiento económico, con crecimiento de la desigualdad y la pobreza. Y se preocupa del aspecto societal, en cuanto la democracia necesita de la implantación de valores culturales democráticos para sostener las estructuras políticas, de "virtudes cívicas", ciudadanía, sociedad civil, justicia etc.

La corriente submarina que motiva el nuevo paradigma en construcción es el replanteamiento de la noción de desarrollo. Ahora, el desarrollo se concibe como curvilíneo, multidimensional, con interdependencia de lo social, político, ambiental, legal, económico y cultural y en donde la conjunción de estos factores producen la superación de la pobreza y la participación de la población; en este sentido

## COLOMBIA:

Javier Sanín S.I.

Decano Facultad de Ciencias Políticas y Derecho Internacional

# época para refundar la DEMOCRACIA

respeto a las elecciones, la competitividad electoral y la implantación de algunos elementos de la democracia participativa.

El interés actual gira en torno a la necesidad de ampliar los beneficios de la democracia del subsistema político al económico, a la internacionalización y a la resolución de conflictos, en una especie de círculos concéntricos cuyo eje central sea la democracia política. El nuevo paradigma tiene en cuenta, tanto las características de la democracia moderna, como la experiencia de las dos décadas de democratización y las intrincadas relaciones entre lo político, lo económico y lo societal.

En lo político, el paradigma se mueve hacia el logro de la democracia moderna, en cuanto esta busca transparencia,

el desarrollo es la libertad, la libertad es el fin y el medio. Y únicamente en libertad se consigue equidad y crecimiento.

Desde la perspectiva de la construcción del nuevo paradigma, la situación de Colombia es de atraso, tanto por no haber pasado una transición como la de los países que habían sufrido un régimen autoritario previo a la implantación general de la democracia, como por sus particulares condiciones socio-económicas y políticas actuales.

Este sismo político que hoy sacude a los países vecinos, tiene su epicentro en Colombia – en cuanto a droga, violencia, debilidad política y distribución de la riqueza –, por lo cual nuestro caso tiene un gran interés regional.

El desarrollo es la libertad,  
la libertad es el fin y el  
medio. Y únicamente en  
libertad se consigue equidad y

**crecimiento.**



## LA SITUACIÓN COLOMBIANA

A grandes rasgos, se pueden incluir los siguientes factores como característicos de la situación actual del país:

### ASIMETRÍA Y CRISIS FISCAL

Cada vez se da mayor asimetría socio-económica entre las diversas clases. Tanto el modelo económico y fiscal como la disminución de la inversión estatal, están fortaleciendo la inequidad, la pobreza (o la inequitativa distribución de la riqueza) y la reducción de la oferta de servicios públicos.

### CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO

El mayor capital social no coincide con mayor desarrollo humano. La mejor instrucción no produce más crecimiento, probablemente por escollos de corrupción, conflictos políticos enquistados, inseguridad y delincuencia. En algunas zonas se puede dudar si existe aumento del capital humano o decrecimiento debido al desplazamiento y el conflicto político armado. También la migración externa puede estar causando pérdida o déficit de capital social.

## Capital social y Desarrollo

En algunas ZONAS se puede dudar si existe aumento del capital humano o decrecimiento debido al **desplazamiento** y el conflicto político armado.

### DISPARIDAD DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

Las políticas sociales no coinciden con las económicas. Con las políticas sociales coyunturales se intenta paliar los efectos del modelo económico con políticas focalizadas de corto plazo, de emergencia. Los grandes problemas sociales estructurales como el desplazamiento, hambre, vejez, vivienda, educación y salud pública sufren el deterioro sin que la política económica indique una mejoría.

### PIB EN CAÍDA

El bajo crecimiento del PIB total no muestra síntomas alentadores de recuperación. La parte individual de crecimiento es insuficiente para las necesidades actuales y futuras.

### DESFACE ENTRE DEMOCRACIA Y DESARROLLO

Se supone que la mejor manera de conseguir desarrollo humano –entendiendo por tal el conjunto de recursos para vivir dignamente–, es con un subsistema político democrático. Pero en Colombia, aunque el subsistema democrático en cuanto a elecciones, instituciones y Estado de Derecho funciona pasablemente, crecen los cuellos de botella que no permiten lograr lo fundamental en la democracia: no matarse, resolver los conflictos, mediar los intereses, fijar políticas públicas, invertir en lo social, procurar la participación, la transparencia y la equidad, respetar los Derechos Humanos individuales y los políticos. Así, la democracia aparece como una superestructura formal, que se basta a sí misma,

suficiente para la organización política tradicional pero que no resuelve los conflictos inmediatos, no apasiona y no ofrece soluciones de futuro.

#### **GOBERNABILIDAD**

Sea que se entienda por gobernabilidad la capacidad social para producir bienes públicos; o la ausencia de bloqueo en el sistema político, o el diseño y funcionamiento de las instituciones para minimizar los costos de transacción; o el rodaje limpio de las instituciones, la gobernabilidad está seriamente afectada.

En efecto, casi se pudiera tomar para Colombia la descripción general de gobernabilidad que ha hecho para América Latina un "espíritu burlón": la gobernabilidad es la apropiación rentística de lo público: patrimonialismo para los ricos, mercantilismo para la clase media y clientelismo para los pobres. Tres tradiciones del sistema político que han probado ser impermeables en América Latina, pese a los avances de la democracia entre cuyos pliegues se disfrazan aprovechando las elecciones o los espacios en blanco de las Constituciones.

#### **CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN**

La democracia representativa está haciendo agua por diversos motivos. Aunque el sistema electoral funciona bien, esconde una profunda crisis de los partidos tradicionales – que, aunque ganan las elecciones, cada vez se ven más obligados a recurrir a coaliciones o maquiillajes cívicos. Adicionalmente, se observa un surgimiento desordenado de nuevos movimientos y la conquista por parte de guerrillas, paramilitares y narcotraficantes de diversas zonas donde han conquistado territorios por las armas o el dinero.

Por otra parte, enfrentamos la desinformación sobre resultados electorales. Así, no es posible saber cuántos municipios quedaron con alcaldes abiertamente pertenecientes a las guerrillas o los paramilitares, su extensión territorial, su unidad regional; o cuántos lograron curul en los Consejos, Asambleas – alcaldías y gobernaciones – con el apoyo evi-



dente o camuflado de guerrillas y paramilitares, o el influjo de los narcotraficantes, pero es posible que en los territorios manejados por estas fuerzas las autoridades políticas transparenten sus intereses.

#### ARMAS Y VOTOS

Es factible pensar que la participación electoral de grupos antisistema esté propiciando una resolución del conflicto por medios democráticos, en la medida en que significaría una aceptación por los contendores militares de las normas de la democracia representativa. Pero también es posible la interpretación contraria: el empoderamiento electoral de alcaldías y puestos en los cuerpos colegiados, estaría profundizando la división militar y el dominio político armado de los grupos en pugna, restringiendo la libertad de los electores y aprovechando el presupuesto para el fortalecimiento local y regional de los actores del conflicto.

#### LA POLITIZACIÓN DE LAS ARMAS

La acelerada politización de las armas en el país, representa un verdadero peligro para la democracia. A medida que los políticos, partidos y movimientos necesitan del respaldo de un grupo armado para hacer política electoral o administrar una localidad o región, se restringe la democracia deliberativa, representativa o administrativa y pierde sentido la democracia procedimental.

El desprestigio del Congreso, la corrupción de buena parte de la elite política, la tradición de alta renovación de los miembros de las Cámaras – especialmente en la de Representantes –, y el efecto del desquiciamiento de la pirámide electoral impuesto por la Constitución de 1991 – que independiza los diferentes modos de elección (local-regional, congreso, presidencial a dos vueltas)– hacen prever una fuerte intervención de estos factores en la elección parlamentaria.

El obstáculo principal para el crecimiento de la sociedad civil es la limitación que le imponen los dominios territoriales de paras, guerrilleros y narcotraficantes.

La representación, como base de la democracia, paradójicamente, estaría minándola. Al provenir de la presión armada, la participación electoral y la representación, perderían todo significado democrático y pondría en minoría a los políticos que no cuentan con un grupo armado a sus espaldas.

Con este escenario, el país podría convertirse en un archipiélago de islas bajo diferentes dominios, separados por corredores estratégicos, en pugna por la ampliación de uno u otro sector. De otra parte, al confrontarse el número de municipios o regiones – según número de votos, tamaño territorial de los municipios o importancia estratégica – ganados por una u otra organización, se llegara a un equilibrio que desmembraría al país o produciría una guerra civil. Los territorios donde los votos no estuvieran respaldados con balas irían entrando paulatinamente en la confrontación, puesto que dependerían de la dinámica de las armas y no de la dinámica de los votos.

#### LA POSTERGADA REFORMA POLÍTICA

La dificultad para renovar las costumbres políticas e imponer una nueva institucionalidad ha sido evidente durante el gobierno de Pastrana. Pese a las promesas electorales, a su consideración como parte de la Agenda Común pactada con las FARC y al intento por llevar la reforma a decisión popular mediante un referendo, la oposición cerrada de la clase política – especialmente liberal – ha sido la constante. A su turno, la elaboración de una reforma política por parte de las guerrillas ha sido reducida. No existen propuestas innovadoras que transformen el sistema político o sean cimiento para la negociación. Tampoco parecen contar con una generación política de relevo o que obtenga movilización popular sin la ayuda de las armas.

#### LA PARÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Como acontece a menudo, el buen diseño de la descentra-

lización no ha correspondido con la realidad. Políticamente ha sido un éxito, en cuanto el personal político ahora proviene en gran parte de la experiencia local y regional, pero administrativamente deja mucho que desear, fiscalmente es un fiasco para las arcas nacionales y el endeudamiento, la irresponsabilidad y el clientelismo campean a sus anchas. Tampoco se avanza hacia la prestación de servicios financiados, en la correlación local-regional-nacional, ni en la descentralización de servicios fundamentales y menos hacia un esquema que permita la negociación política, hacia un diseño territorial favorable a la extinción del narcotráfico y al control territorial por parte de las autoridades legítimas.

### ¿HACIENDO MÁS EFICIENTEMENTE LO INCORRECTO?

Es probable que por una distorsión de la percepción política, se procure en Colombia hacer más eficientemente lo

judicial en desmedro de la resolución de los casos comunes y la impunidad, hacen que para la refundación del Estado y su vigorización sea indispensable reconstruir la justicia.

### DIRIMIR EL CONFLICTO ELECTORALMENTE

Ante el auge de participación electoral y la confiabilidad del aparato electoral, habría que aprovechar este aspecto positivo del sistema para convertirlo en un medio de resolución del conflicto. Pero para ello hace falta transparencia, de tal manera que se sepa a cual bando pertenecen los candidatos, con quién gobernarían, cuál es el programa y se responda de ello ante los electores. Identificación de los ciudadanos con el Estado

### POLÍTICAS SOCIALES DE LARGO ALIENTO

Las políticas erráticas e insostenibles son una característica de los gobiernos colombianos. A pesar de existir la obliga-



incorrecto. Por ejemplo: reforma política limitada, reformas tributarias superficiales y cambiantes que desconciertan al capital y la inversión, reformas institucionales irrelevantes. De pronto, el camino correcto sería:

### VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO

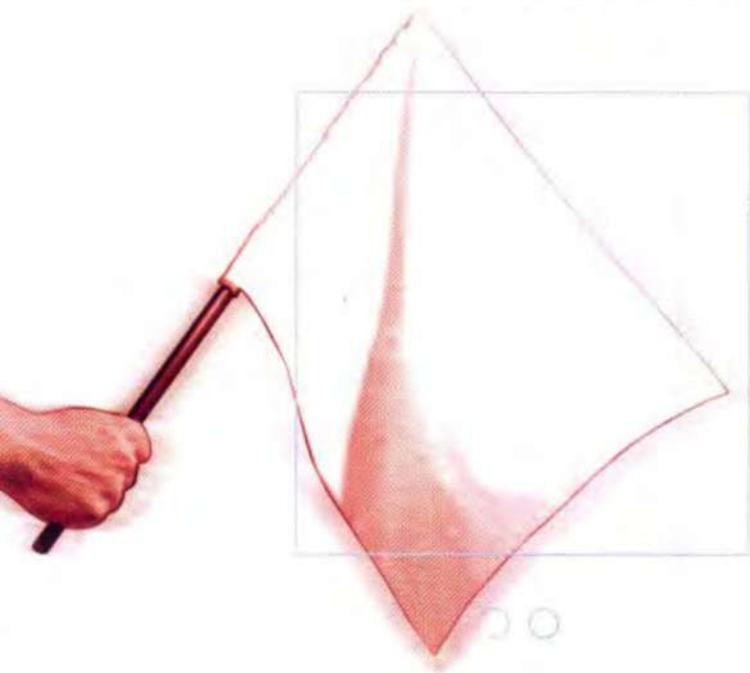
En Colombia, del Estado Social de Derecho de la Constitución queda poco de Estado, poco de derecho y casi nada de social. La ausencia de un acuerdo sobre lo fundamental entre los contrincantes armados, la debilidad de las instituciones de justicia – que empieza por la falta de un "nuevo contrato social" al estilo del preconizado por Rowls, alrededor de la justicia y la equidad –, la politización del aparato

constitucional de un plan de desarrollo para cada cuatrienio, en la práctica las urgencias políticas y económicas lo reducen a papel sobrante. La política social se reduce a los ajustes burocráticos y presupuestales en salud, educación o construcción de vías, pero no hay "castigo electoral" por ausencia, reducción o mantenimiento de políticas públicas.

### INSERCIÓN EN LA GLOBALIZACIÓN

A la globalización política que ha tenido Colombia por efecto del tráfico de narcóticos no ha correspondido un avance paralelo en la economía de mercado ni en el despertar de la ciudadanía en consonancia con la inserción internacional. Basta para resaltarlo que el Plan Colombia no ha venido

acompañado de un gran esfuerzo en producción, liberalización del mercado, integración regional o relación especial con Estados Unidos y Europa. Cuando lo lógico sería que se procurara un crecimiento de la economía legal para marginalizar la ilegal y hubiera un enorme esfuerzo de producción que ocupara los brazos dedicados a narcocultivos o desempleados. El Estado no consigue asimilar suficientemente la internacionalización, la integración, el desarrollo y la equidad; es decir, no logra un modelo de inserción en la globalización, la integración subregional y la economía mundializada, por los escollos que significan el narcotráfico, la violencia, la inseguridad y la falta de consenso interno.



Es necesario **CONSTRUIR** un nuevo paradigma del ideario de la Ilustración, se centre en **justicia**. Este nuevo contrato social le daría de propósitos al país, **visión de futuro**, **ciudadanía**. Y **paz**, si los contrarios fusiles por votos en la lid democrática.

#### CULMINAR LA REVOLUCIÓN LIBERAL

El Estado-nación no logró consolidar según la propuesta liberal (igualdad ante la ley, derechos individuales, estado de Derecho), ni en la burocratización (en el modelo pregonado por Max Weber), ni en la fiscalidad o en el aspecto simbólico ( como integrador o consensuador). No consiguió concretar a tiempo las políticas del universalismo: visión unificadora del sujeto y la comunidad, igualdad civil, política y jurídica de tal manera que obtuviera una soberanía, una lealtad exclusiva y una identidad, con lo cual tiene mucha dificultad en adaptarse a un Estado moderno donde la soberanía es compartida, existen diferentes lealtades e identidades complejas. Así el Estado está obligado a permanentes equilibrios entre el Estado antiguo y el Estado moderno, sin fijar pie en ninguna frontera y sin reconstituirse, sea para consolidar el Estado nacional o el contemporáneo; no consigue desintegrarse totalmente ni recomponerse.

#### ESTATIZAR AL ESTADO

El Estado en Colombia está privatizado a través de la mediación de la representación política. Los espacios de lo público se privatizan continuamente: la seguridad, la justicia, los medios de comunicación, la definición de lo prioritario. En pocos países la seguridad depende tanto de guardias privados o de grupos privados – con o sin pretexto político –, la justicia se privatiza en manos de “grupos de justicia privada” o “limpieza social”, los grupos armados imponen su justicia con pena de muerte, expulsión o exilio. La salud o la educación, el espacio o el medio ambiente dejan de ser áreas de lo público para pasar a serlo de lo privado. Por lo tanto, es urgente volver al Estado regulador y garante de lo público.

#### VIVIR LAS INSTITUCIONES EN LO COTIDIANO

El foso entre la institucionalidad proclamada y las reglas del juego vividas no hace más que ampliarse y profundizarse. La superestructura institucional y jurídica es un andamiaje para el discurso, que tiene poca relación con la práctica cotidiana del ciudadano del común, que vive en el limbo, huyendo de una institucionalidad persecutoria. La falta de consenso para un nuevo “contrato social” hace que no haya un arreglo macro (Constitución), intermedio (entidades de gobierno y sociedad) y micro ( en lo local y la vida cotidiana) que armonice la ley y las instituciones con la vida diaria.

#### CIUDADANÍA DE BAJA INTENSIDAD

Para que la democracia funcione adecuadamente – no solo en sus mecanismos electorales e institucionales – es necesario que haya una cultura política de valores civiles, una sociedad civil organizada y que influya en la priorización de los temas y en las decisiones y una ciudadanía activa.

Colombia ha mantenido la democracia procedimental contra todos los avatares, la democracia institucional, los partidos y la periodicidad de los mandatos, pero estas características positivas se han ido convirtiendo en adquiridas, formales, vaciadas de contenido, poco eficientes para resolver los conflictos posiblemente por no contar con una robusta sociedad civil.

#### SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil, en su acepción de organizaciones independientes del Estado pero protegidas en su ámbito y ocupadas de lo societal – en la tradición de los autores sociales

que, contando con las adquisiciones un “contrato social” basado en la coherencia a la lucha social, unidad motivos para el ejercicio de la armados aceptan cambiar los

ingleses hasta el siglo XVIII – o en la más amplia proveniente especialmente de la segunda cincuentena del pasado siglo, no es aún definitiva en el país. Los movimientos por la paz, las organizaciones de género, las asociaciones educativas o de salud, el movimiento indigenista o de las negritudes, o las veedurías ciudadanas son brotes esperanzadores, tanto para la redención social como para la actividad política. Pero subsiste un sentimiento de esperar todo del Estado, de que el Estado “conceda” los derechos – los ponga en la Constitución y los aplique – y no que éstos son de la ciudadanía y ésta tiene que exigirlos.

El obstáculo principal para el crecimiento de la sociedad civil es la limitación que le imponen los dominios territoriales de paras, guerrilleros y narcotraficantes. Ninguno admite sociedad civil en los territorios que controlan militarmente y en los cuales se manejan como cuasi-Estado. Lo que impediría el dominio sería precisamente organizaciones civiles fuertes

que no admitieran “autoridades” espúreas ni sistemas diferentes a la democracia.

Respecto al Estado legítimo, la sociedad civil debería poder reducir la discrecionalidad administrativa de la burocracia estatal, poner sobre el tapete los temas de la agenda política y social e influir en las decisiones sobre la vida en común. Pero faltan mecanismos políticos institucionales para darle entrada a la sociedad civil: algunos, como la Defensoría del Pueblo, habría que fortalecerlos y otros, como la facilidad de referendos y plebiscitos hacerlos más expeditos.

#### POR UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

La amalgama para buscar una refundación del Estado, mayor democratización, sociedad civil actuante y ciudadanos activos es una especie de “nuevo contrato social” fundante. El “contrato social” se refunda esporádicamente en las sociedades fracturadas e indefectiblemente – casi sin sentirlo – en las democracias de sociedad civil. Colombia es una sociedad y una estructura política descoyuntada, fragmentada, sitiada. Descuadrada, como gustaba decir el expresidente Lleras ya en los años sesenta.

Un pacto social fundacional ha de concretarse en lo que Tirios y Troyanos reconocen como el Talón de Aquiles de la sociedad y la política colombiana: la desigualdad. El nuevo contrato social ha de ser de lucha por la justicia. A semejanza del propuesto por Rawls, la base para reconstruir el Estado y sus instituciones, para profundizar la democracia, para impulsar la ciudadanía y la sociedad civil, debe ser un convenio para establecer la justicia, la equidad y el Desarrollo Humano.

Para que las instituciones tengan sentido, el Estado legitimidad y autoridad y la sociedad un propósito, es urgente ir a lo esencial. A un consenso entre las partes en conflicto – grupos armados -, Estado y gobierno, sociedad civil y gentes del común sobre un diseño de sociedad justa.

Como el anhelo Rousseauiano se plasmó en la república democrática de los Derechos del ciudadano, en el Soberano y en la representación – con el cúmulo de altibajos que testimonia la historia -, es necesario construir un nuevo paradigma que, contando con las adquisiciones del ideario de la Ilustración, se centre en un “contrato social” basado en la justicia. Este nuevo contrato social le daría coherencia a la lucha social, unidad de propósitos al país, visión de futuro, motivos para el ejercicio de la ciudadanía. Y paz, si los contrarios armados aceptan cambiar los fusiles por votos en la lid democrática.

