

ISSN: 1130-2887

## LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA COLOMBIANA: PERSPECTIVAS Y LIMITACIONES

*The quality of Colombian democracy: perspectives and limitations*

Gabriel MURILLO CASTAÑO y Freddy OSORIO RAMÍREZ

Universidad de los Andes y Universidad del Rosario

✉ [gmurillo@uniandes.edu.co](mailto:gmurillo@uniandes.edu.co)

✉ [fosorio20@gmail.com](mailto:fosorio20@gmail.com)

BIBLID [1130-2887 (2007) 45, 47-68]

Fecha de recepción: octubre del 2006

Fecha de aceptación y versión final: febrero del 2007

**RESUMEN:** En este trabajo se aborda la democracia colombiana a la luz de los elementos determinantes de su calidad. Con el propósito de subrayar la complejidad inherente a la dinámica política en el país, se señalan y particularizan sus propiedades idiosincrásicas y se abordan los retos explicativos para la comprensión de las mismas. Estos señalamientos son vistos a través de un contraste analítico entre los elementos del determinismo económico y político causantes de la agudización de la crisis. También se desarrolla un tratamiento que diferencia y gradúa los distintos niveles del deterioro democrático de este proceso. Desde una topología convencional de algunos indicadores de la calidad democrática, el trabajo pasa a una conclusión que subraya la singularidad del caso colombiano (*deviant case*) reiterando el sentido del eslabonamiento de los componentes del ensayo en vez de sacar una conclusión terminante.

*Palabras clave:* Colombia, democracia, régimen político, Estado, sociedad civil, crisis.

**ABSTRACT:** This paper analyses the basic determinants of the quality of democracy in Colombia. In order to achieve this purpose, it indicates and differentiates the characteristics of the national political dynamics and also discusses the underlying explanatory challenges. This is done through an analytical contrast of the elements of economic and political determinism that causes the aggravation of its crisis. It also develops a gradual follow up of the different degrees of the process of democratic deterioration. Finally, from the application of a conventional typology of indicators of the quality of democracy and after reiterating the logic of the essays' concatenation, it underlines the uniqueness of the Colombian case (*deviant*) instead of reaching an ultimate conclusion.

*Key words:* Colombia, democracy, political regime, State, civil society, crisis.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Al analizar la democracia de un país, ya no es posible señalar simplemente la existencia o inexistencia de este tipo de régimen político. Tampoco se puede pretender interpretarla mediante la composición de una lista exhaustiva de sus elementos constitutivos para ver cuáles existen y cuáles no. Ya no es posible decir, en consonancia con el breve cuento de Augusto Monterroso, «cuando despertó, la *democracia* todavía estaba allí». La democracia no *está*. No es posible capturarla en una sola imagen como a un paisaje con la lente de una buena cámara fotográfica. Su comprensión requiere de la observación rigurosa de cómo funcionan sus elementos clave, del comportamiento de sus actores e instituciones, de las transformaciones institucionales, del contexto histórico, de la relación existente entre el orden social circundante y la normatividad vigente. En pocas palabras, la expresión cabal de la democracia y la posibilidad de aprehenderla resultan prácticamente imposibles. No es suficiente decir que hay elecciones periódicas, separación de poderes o algún tipo de participación política y sencillamente afirmar su existencia, tampoco que predomina la lógica del Estado de Derecho. Es necesario comprender la democracia en función de la expresión de sus elementos cualitativos, de su calidad. Pero ¿qué se necesita para dar cuenta de la calidad de una realidad democrática turbulenta y compleja como la colombiana?

## II. LA COMPLEJIDAD COGNITIVA DE LA DEMOCRACIA COLOMBIANA

Para abordar lo atinente a la calidad de la democracia de Colombia se requiere registrar algunos señalamientos conceptuales y teóricos indicativos de los factores suficientes y necesarios para observar la calidad de su dinámica y complejidad inherentes. Según Diamond y Morlino (2004: 21-22), es posible descifrar los elementos centrales de la comprensión democrática en función de una metáfora alusiva a la lógica industrial, en tanto las observaciones científicas se pueden hacer, primero, con énfasis en el «procedimiento», cuando se basan en la existencia de movimientos institucionales predecibles y efectivos para una *accountability* horizontal, vertical y social. En segundo lugar, puntualizando en el «contenido» cuando se la relaciona con la existencia efectiva de libertad y equidad política para los ciudadanos, las asociaciones y la comunidad. Y el tercero, en el «resultado», cuando se procura comprender el grado de satisfacción ciudadana con sus efectos. Lo anterior quiere decir que la observación de una democracia de calidad implica la comprensión de las herramientas institucionales, de la existencia de las libertades y de la satisfacción de los ciudadanos.

Al intentar aplicar esta propuesta a Colombia, tan sólo es posible afirmar, en lo que atañe al desempeño del «procedimiento», que existe una separación de poderes funcional en términos generales, que las elecciones son periódicas y que los procesos alusivos a la *accountability horizontal* funcionan con mayor claridad que los relativos a la

1. Agradecemos a los evaluadores externos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*.

*accountability vertical* y a la *social*<sup>2</sup>. Sin embargo, al observar con atención la dinámica de estos procesos, no es difícil establecer que la formal separación de poderes no se cumple cabalmente. Esto se refleja, por ejemplo, cuando el Ejecutivo se involucra en asuntos de la competencia exclusiva del Legislativo<sup>3</sup>. También en la intromisión presidencial en las funciones propias de la rama judicial<sup>4</sup>.

Bajo el segundo elemento relativo a la comprensión de la calidad de la democracia, es decir, el «contenido», se puede señalar cómo la Constitución Política de Colombia consagra y otorga toda la gama de derechos, los fundamentales (civiles y políticos) de la primera generación, los sociales y económicos de la segunda y los colectivos de la tercera. Complementariamente, están consagradas constitucionalmente las acciones individuales (tutela) y colectivas (acciones populares y de cumplimiento) para que los ciudadanos reivindiquen sus derechos ante su eventual desconocimiento por parte de terceras personas, naturales o jurídicas. También están incluidas en esta Carta todas las formas alternativas de participación ciudadana que trascienden la democracia electoral<sup>5</sup>. Pero, al examinar con detalle el ejercicio de los derechos y el respeto a los mismos, es posible señalar, en primer lugar, que a excepción del uso de la acción de tutela, aún es muy precario el empoderamiento ciudadano para evitar las acciones antidemocráticas que los desconocen. Por ejemplo, se registra que en los diez últimos años se han decretado 125 medidas cautelares en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>6</sup> y diez medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos

2. Es decir, que los controles tienden a ser más efectivos desde los organismos formales hacia el resto del andamiaje institucional del Estado que las meras acciones de control político y de veeduría ciudadana.

3. El Ejecutivo colombiano, a través del Ministerio del Interior, intervino abiertamente en la pugna por la definición de las alianzas para establecer las mesas directivas del Senado y la Cámara de Representantes y así garantizar las mayorías parlamentarias requeridas para la aprobación de los proyectos gubernamentales en la legislatura iniciada el 20 de julio del 2006 (por ejemplo, la reforma tributaria, la Ley de transferencias a las regiones, la reforma financiera, la aprobación del Tratado de Libre Comercio [TLC] con Estados Unidos y una ley de apoyo a la vivienda de interés social, entre otros). Ver Metas de Uribe en segundo tiempo. *El Tiempo*, 21 de julio del 2006, pp. 1-2, Primer Plano. Para mayor información, véase Así perdió la batalla Vargas Lleras. *El Tiempo*, 23 de julio del 2006, pp. 1-1 & 1-4. Sección Nación.

4. Para acceder a un buen número de ejemplos ilustrativos de esta modalidad de afectación al principio de la separación de poderes, véase Informe Especial Sobre la Independencia Judicial de la Fiscalía, realizado por el Observatorio Colombiano de Administración de la Justicia, ASONAL Judicial, FASOL. Cátedra Gerardo Molina de la Universidad Libre e ILSA. En <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/justicia.html>, consultado el martes 25 de julio de 2006, a las 11:15 a.m.

5. Ver el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia. Título IV, «De la Participación Democrática y de los Partidos Políticos», capítulo 1, «De las formas de participación democrática».

6. Entre 1996 y 2005, se pueden contar 125 medidas para Colombia, entre casos activos y resueltos. Ver <http://www.cidh.org/medidas.esp.htm>, consultado el miércoles 19 de julio del 2006 a las 10:30 a.m.

por causa de la indolencia estatal en la defensa de los derechos consagrados constitucionalmente en Colombia<sup>7</sup>.

Además, diversas instituciones internacionales, como *Freedom House*, *Human Rights Watch* o la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han sido reiterativas en el señalamiento de las violaciones a estos derechos y a las infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Según el informe anual de *Freedom House*, el país tiene un índice de derechos políticos y libertades civiles de 4 en una escala donde 1 representa el alto cumplimiento de los mismos mientras que 7 corresponde a su ausencia total o negación<sup>8</sup>. Colombia es uno de los 55 países calificados como *Partly Free*<sup>9</sup>. Adicionalmente, según William Spindler, portavoz del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Colombia es el tercer país del mundo con mayor población desplazada por un enfrentamiento interno armado después de Sudán y la República Democrática del Congo<sup>10</sup>. En segundo lugar, es sabido que los avances en la apropiación y en el involucramiento ciudadano de los mecanismos alternativos de participación siguen siendo bastante precarios y que el Estado no ha intensificado la promoción de políticas públicas de construcción de ciudadanía y de educación cívica que reflejen lo contrario.

Con respecto al tercer elemento de la comprensión de la calidad de la democracia, la satisfacción ciudadana con el «resultado», es imperioso diferenciar, en primer lugar, la satisfacción con el resultado de la gestión gubernativa del presidente Uribe. En segundo lugar, la opinión acerca del desempeño de los actores y las instituciones de la política nacional y, en tercer lugar, la percepción de la opinión pública acerca de la democracia. Respecto del primero, tanto los sondeos de opinión<sup>11</sup> como las mediciones más rigurosas y analíticas<sup>12</sup>, coinciden en registrar altos índices de popularidad de la imagen del presidente Uribe, en todos los casos por encima del 50%. También son coincidentes en señalar el desprestigio de la mayoría de los actores y las instituciones

7. Dentro del período de 1996 hasta el 2006, en la Corte se han dictado 10 medidas provisionales. Ver <http://www.corteidh.or.cr/seriee/index.html>, consultado el miércoles 19 de julio del 2006 a las 10:30 a.m.

8. FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World 2005. The annual survey of political rights and civil liberties*. Tomado de <http://www.freedomhouse.org>, consultado el 24 de julio del 2006 a las 9:00 a.m.

9. Para *Freedom House* con este concepto se alude a aquellos países «[...] en los cuales existe un limitado respeto por los derechos políticos y las libertades civiles [...]». Estos estados también están afectados por un ambiente de corrupción, por un estado de derecho débil, por disputas étnicas o religiosas, y con frecuencia por un escenario en donde hay un partido político hegemónico a pesar de la fachada de pluralismo limitado». Traducción propia. Tomado de <http://www.freedomhouse.org>, consultado el 24 de julio del 2006 a las 9:45 a.m.

10. Aumentan desplazados en Colombia. Tomado de [http://www.news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid\\_5064000/5064598.stm](http://www.news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_5064000/5064598.stm), consultado el julio 23 del 2006 a las 10:50 p.m.

11. Como por ejemplo la alianza de la *Revista Semana* con la W-Radio o el Latinobarómetro.

12. Dentro de este tipo de estudios se encuentran *La cultura política de la democracia en Colombia: 2005* de las Universidades de Vanderbilt y los Andes.

de la política nacional. Los partidos y sus representantes en las corporaciones públicas son los de mayor desprestigio para la opinión pública nacional. Además, ninguna de las instituciones estatales consideradas en estos sondeos obtiene niveles de popularidad superiores a los alcanzados por el primer mandatario. Finalmente, en ambos tipos se reitera la coincidencia sobre el apoyo y la alta valoración de la opinión sobre la democracia en sí como el régimen político deseable.

Sin embargo, por un lado, no es posible relacionar estas expresiones de la opinión pública sobre los resultados del desempeño de la cabeza del gobierno, con el de los actores, de las instituciones políticas y de la percepción sobre el régimen democrático con los altos índices de abstención electoral existentes. Si bien sorprende que en Colombia aún no exista un estudio riguroso y abarcante sobre la abstención electoral, no es aventurado anotar por hipótesis que las personas que no participan están en desacuerdo con el gobierno, con las instituciones estatales o con la democracia. Esto se puede sustentar parcialmente con el hecho de que los guarismos más altos de abstención electoral se localizan en los estratos más bajos de la pirámide social<sup>13</sup>. En adición a lo anterior, es preciso registrar un altísimo porcentaje de ciudadanos que están en condiciones de pobreza y en condiciones de indigencia (más del 60% de la población)<sup>14</sup>, al igual que la precariedad salarial y el peso del sector informal de la economía y la persistencia del desempleo<sup>15</sup>.

Por otro lado, es sabido que la popularidad de la figura presidencial colombiana y su desproporción con la acogida de la opinión pública al equipo de gobierno y al manejo de las instituciones estatales se explica por el carisma y el liderazgo del presidente, lo que ha hecho de la frase «Colombia tiene más Presidente que Gobierno» todo un lugar común. La crítica al desempeño de las instituciones y de los actores ajenos a la primera magistratura refleja una caprichosa predilección por el discurso y la figura presidencial, como si la Presidencia de la República no fuera también una institución política como todas las demás y el primer mandatario no fuera un actor político como muchos otros. Los argumentos esgrimidos por los defensores del presidente aluden al reconocimiento del buen desempeño de la economía en los últimos dos años<sup>16</sup>, pero

13. Ya se dijo que no es fácil obtener cifras sobre abstención electoral. Sin embargo, es posible extraerlas de la encuesta realizada por Napoleón Franco en G. HOSKIN, R. MASÍAS y M. GARCÍA (2003).

14. Según un informe presentado por el director del Departamento Nacional de Planeación, DNP, para el Tercer Trimestre del 2005, el 49,2% de la población colombiana está por debajo de la línea de la pobreza, mientras el 14,7% vive en indigencia. Tomado de <http://www.presidencia.gov.co/sne/2006/enero/18/presentaci%F3ncifraspobreza2005.pdf>, consultado el 15 de agosto del 2006 a las 9:35 a.m.

15. Según estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, hay 8.129.636 personas ocupadas. De éstas 3.351.284 tienen empleos formales mientras que 4.778.352 están ocupadas informalmente. Tomado de <http://www.dane.gov.co/index.php?option=comcontent&task=category&sectionid=19&id=75&Itemid0257>, consultado el 22 de julio del 2006 a la 1:00 p.m.

16. El crecimiento del PIB en el año 2005 alcanzó la cifra de 5,2%. Para el año 2006 todos los estimativos concuerdan en esperar una tasa de crecimiento también superior al 5%.

estos logros no se compadecen con la persistencia del alto déficit fiscal ni con la amplia deuda externa aún persistente<sup>17</sup>.

Además se ha creado un clima de seguridad basado en el hecho de que los colombianos han podido volver a viajar por las carreteras de su país acompañados por caravanas militares. Esto implica la desatención de otros espacios en donde resulta indispensable la presencia del pie de fuerza militar ante la persistencia de un conflicto armado que no da tregua. Finalmente, se alude a la reducción de las tasas de secuestro, extorsión y homicidio<sup>18</sup>, las cuales siguen siendo altas cuando se las compara con otros países. Sin embargo, centrar la atención en la figura del presidente, ya sea al defender o atacar su gestión, deja de lado el hecho de que la evaluación de la calidad de la democracia es mucho más que el buen gobierno desempeñado por un solo actor.

Sin importar si el énfasis de las observaciones sobre la calidad de la democracia colombiana es general o detallado, se requiere de una perspectiva analítica que dé cuenta de las características y singularidades idiosincrásicas del caso, para no incurrir en señalamientos acrílicos o reduccionistas. Lo anterior impone respuestas a estos interrogantes: ¿cómo incluir los problemas derivados de un régimen político cuya credibilidad y legitimidad tienden a ser bajas por causa de la dificultad en ofrecer adjetivaciones claras y suficientes para interpretar la naturaleza de su crisis?, ¿cómo captar analíticamente la coexistencia de factores estructurales antagónicos?, ¿cómo explicar el carácter paradójico de situaciones cuyo balance analítico permite registrar factores de progresión democrática en un ámbito acosado por la presencia persistente de factores antidemocráticos?

### III. LA SINGULARIDAD DEL CASO COLOMBIANO Y LOS RETOS DE SU COMPRENSIÓN

Se suele afirmar que la confluencia de problemas sociales, políticos y económicos de carácter estructural a lo largo de casi 200 años de desarrollo republicano de Colombia hace muy difícil el abordaje científico-analítico del país. Por esta razón no es exagerado anotar que Colombia es un *deviant case*, es decir, un caso cuyo estudio en una perspectiva de comparación se dificulta bastante por su complejidad inherente. Abundan los ejemplos para fundamentar esta afirmación. Basta con señalar algunos de reciente ocurrencia.

Primero, la singular posición colombiana como aliado incondicional del gobierno del presidente Bush en momentos en que la mayoría de los países latinoamericanos,

17. Según el Banco de la República, la deuda externa para el 2005 aún está por encima del 30% del PIB. Ver <http://www.banerp.gov.co/estad/deudaex4.htm>, consultado el 31 de julio del 2006 a las 8:30 p.m.

18. Según el Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, la reducción de las masacres pasó de 364 en el período comprendido entre agosto del 2000 y julio del 2002 a 170 entre agosto del 2002 y julio del 2004. Así mismo las víctimas de estos hechos disminuyeron paralelamente de 2.110 a 911. Por su parte, los secuestros se redujeron en un 33% en el mismo período. Ver <http://www.derechoshumanos.gov.co/index.php?newsecc=default>, consultado el 19 de julio del 2006 a las 9:00 a.m.

incluidos los más importantes, marcan sus diferencias políticas e ideológicas con Estados Unidos y, a la vez, una admirable capacidad de mantener buenas relaciones con el resto de gobernantes del hemisferio americano, incluidos los jefes de gobierno de Cuba y Venezuela. Segundo, su innegable habilidad para manejar las variables macroeconómicas en un contexto de dificultades y escasez que contrasta con los países pares en donde graves problemas como la hiperinflación y la crisis de la deuda externa han llevado a recesiones y estancamientos económicos traumáticos. Si bien Colombia padece y ha padecido de severos problemas por causa de la pobreza, el desempleo y el déficit fiscal, su economía jamás ha soportado el estruendo hiperinflacionario y las tasas del crecimiento de su producto interno bruto nunca han sido negativas. Tercero, una intensa desestabilización socioeconómica y política resultante de un conflicto armado que ya alcanza el medio siglo con todas las secuelas negativas como la guerra sucia, el secuestro y la extorsión; la proliferación de actores armados (paramilitares, diversos grupos guerrilleros, narcotraficantes); la violación de los Derechos Humanos con una inculcable intromisión y responsabilidad de las fuerzas militares, acompañada de una dolorosa e imparable siembra de minas antipersonas por parte de la guerrilla junto con la comisión de otros delitos de lesa humanidad, violatorios del Derecho Internacional Humanitario; uno de los fenómenos de desplazamiento interno más grandes del mundo con aproximadamente 3 millones de víctimas.

A pesar de todo esto, en el país se presentan elementos de estabilidad en la institucionalidad política del régimen sustentados en la recurrencia de un proceso electoral el cual, con pequeñas excepciones en la periferia, se caracteriza por la civilidad y la libre competencia interpartidista; el respeto y aceptación a los fallos de las altas cortes y a los pronunciamientos de los organismos de control que, sumados a una significativa institucionalidad en las normas y a los controles del accionar del sector privado, permiten que Colombia siga teniendo atractivos para la inversión extranjera y el turismo y que sus tasas de crecimiento, que en los últimos dos años superan el 5% del PIB, contrasten con la desestabilización causada por el conflicto armado y la frágil institucionalidad.

Pareciera, entonces, que para la comprensión cabal de su realidad política, además de descifrar a Colombia como una «desviación», un trabajo sobre la calidad de su democracia en la primera década del siglo XXI necesita dar cuenta de las diferentes aristas problemáticas atinentes a esta compleja realidad. Sólo en tanto se pueda comprender la conexión entre las diversas interpretaciones académicas con la problemática subyacente, será posible captar la calidad de la democracia colombiana.

Las evaluaciones científicas al respecto se pueden clasificar en dos grandes grupos. Por un lado, están las perspectivas generalizantes que, a través de metodologías cuantitativas y abarcales inferencialmente, intentan explicar el desarrollo democrático del país. Estos trabajos tienden a ser estado-céntricos y a sobresimplificar analíticamente la relación entre democracia y desarrollo político-económico<sup>19</sup>. Pero ellas no permiten dar cuenta de las singularidades idiosincrásicas de la realidad democrática de países en

19. Para los argumentos que sustentan esta afirmación, consultar: G. MURILLO y F. OSORIO (2007).

donde la existencia de comportamientos premodernos está en constante relación con las lógicas modernas del Estado y sus actores e instituciones correspondientes.

Por otro lado, están las perspectivas adjetivantes, que incluyen una amplia gama de trabajos científicos que hacen diagnósticos y analizan los múltiples problemas del régimen político colombiano. Debido a su complejidad, los abordajes temáticos marcan diferentes acentos y, al hacerlo, cuando aluden a la agudización de los problemas estructurales de la política, utilizan distintas adjetivaciones. En este trabajo no es posible abarcar el universo de estos estudios, aunque resulta útil aludir a algunas aproximaciones científicas para captar mejor la gama de problemas que, según los autores del caso, afectan la calidad de la democracia colombiana. Como primer elemento diferenciador, se puede señalar el contraste entre los trabajos que acentúan el determinismo económico con aquellos en donde prima el determinismo político.

### *III.1. Sobre el determinismo económico*

Los trabajos de Thoumi (1990), Kalanovitz (2001) y Garay (2003) son ejemplos de abordajes de la problemática política con un determinismo económico. Thoumi busca la comprensión de los problemas propios del país durante la década de 1980 a partir del análisis de una profunda crisis y sus elementos estructurales relevantes. Según este abordaje, la expansión económica nacional resultante de procesos acumulativos de beneficio restringido al empresariado tradicional y tolerados por un entorno político elitista y excluyente o por un escalonamiento de la economía subterránea del narcotráfico se constituye en el factor central que explica por qué la crisis macroeconómica no ha sido tan perjudicial como la crisis político-institucional para la democracia colombiana.

Por su parte, Kalmanovitz hizo un análisis de corte neoinstitucional para explicar el comportamiento y las limitaciones de la sociedad colombiana en sus pretensiones de superación de la crisis del régimen de la década del noventa. El autor señaló los costos deficitarios de transacción de las instituciones del régimen y los relacionó con la tradición centralista de herencia española. Su análisis incluye las normas informales, señalando la superposición entre lo legal y lo pecaminoso, lo virtuoso y lo perverso<sup>20</sup>. Proyectando esto a la década de 1990, el autor analizó las consecuencias económicas de los fallos de exequibilidad de la Corte Constitucional en materia de los presupuestos irrestrictos que asumen sus decisiones y la mala calidad de la regulación financiera. Para él han sido superiores los costos del formalismo legalista, «juridimanía», a las soluciones racionales eficientes y tal vez posibles. En el fondo, su gran preocupación sobre la crisis colombiana radica en las inconsistencias resultantes del paralelismo entre un

20. «Una ética poco adaptada al capitalismo, como la derivada del catolicismo en su versión de la colonización española, tuvo algo que ver con el proceso del deterioro de la ley en Colombia, pero hasta cierto momento histórico ella fue suficiente para contener los peores impulsos de la mayor parte de la población, haciendo que Colombia fuera un país “normal” en términos de las muertes anticipadas de sus habitantes hasta mediados del siglo pasado», en S. KALMANOVITZ (2001: 138).



modelo normativo basado en jurisprudencias sustentadas en casuísticas muy puntuales (lo individual) y un parroquialismo y una acendrada precariedad socioeconómica<sup>21</sup>.

Garay hace un análisis propositivo de los problemas derivados de la crisis colombiana durante el cambio de siglo. Se centra en la precariedad del modelo de Estado Social de Derecho frente a la exclusión social imperante. Al referirse a los problemas de la crisis colombiana, señala una amplia variedad de elementos sociales, políticos y económicos. Afirma que las soluciones que se le han intentado dar a esta crisis económica, aunque han mejorado algunos indicadores (como el acceso a los servicios públicos), demostraron ser ineficientes para incorporar de manera «masiva y productiva a gran parte de la población» (2003: 171-176).

Es posible anotar algunas coincidencias de estos trabajos. Los tres implican que la problemática central tiene raíces estructurales y recuerdan su elusiva permanencia en el tiempo. Esto quiere decir que, tanto los problemas como sus soluciones, tienen elementos de carácter histórico y cultural. Lo anterior permitiría afirmar que los problemas del país no sólo están determinados por las limitaciones macroeconómicas, institucionales o de la economía estatal, sino que además se fundamentan en elementos convergentes de carácter político. Así, se implica que la política tradicional viciada por la exclusión, el elitismo y la corrupción administrativa, está relacionada con el comportamiento de los actores y de las instituciones públicas y con la falta de un acuerdo consensuado sobre los mínimos sociales.

### *III.2. Sobre el determinismo político*

Con respecto a los trabajos académicos provistos de un marcado determinismo político, es posible identificar la persistencia de las explicaciones que relacionan la problemática complejidad del régimen político colombiano con el concepto de crisis. Hace ya más de diez años, en 1993, Murillo y Sánchez distinguieron dos dimensiones diferentes de la crisis. Primero, desde una perspectiva etimológica, la consideraron como un momento catastrófico, sorprendente e imprevisible. Segundo, y siguiendo a Offe, propusieron una «definición procesual» que se distanciaba de las visiones catastrofistas y coyunturalmente muy limitadas.

Según esta interpretación, las crisis resultaban de la secuencia de numerosos acontecimientos inevitables en la dinámica del proceso político. Esta definición resultaba útil para descifrar la volatilidad de los acontecimientos políticos de Colombia, y también de los países de América Latina, dado que tras un hecho resonante, estallaba otro. Esta intensidad hacía difícil identificar un solo acontecimiento como el detonante de la ruptura del proceso político y, más bien, permitía comprender cómo el eslabonamiento

21. Por ejemplo, Kalmanovitz afirma que «La Constitución del 91 difícilmente pudo concebir que de la noche a la mañana un país pobre y donde gran parte de la población labora bajo condiciones precapitalistas e informales de baja productividad, puede entrar a gozar del derecho a la salud», en S. KALMANOVITZ (2001: 157).

de los hechos determinaba la situación crítica (1993: 86). Por ejemplo, para sólo circunscribirse al registro de las formas de violencia política en la crisis del régimen colombiano, es posible contemplar la secuencialidad y el eslabonamiento de la aparición de una diversa gama de actores desestabilizadores que acabaron usurpándole al Estado el monopolio legítimo de la coerción física. Para la violencia de segunda generación, configurada a lo largo del Frente Nacional (1958-1974), se concretó, según Pizarro, la matriz más abarcante de distintas fuerzas guerrilleras existente en el mundo.

Posteriormente, durante el siguiente período, el Desmonte del Frente Nacional (1974-1990), a la proliferación de los paros cívicos y de las marchas campesinas se sumó la aparición de otras expresiones armadas de descontento: el narcoterrorismo y el paramilitarismo. El cúmulo de acciones provenientes de estos actores desestabilizadores pareciera haber llegado a su punto más álgido a finales de la década de los ochenta, haciendo pensar que el fuego cruzado y la guerra sucia no podrían continuar desestabilizando el régimen.

Sin embargo, a partir de ahí, las nuevas expresiones de estos actores se han adecuado a las características que iban tomando la búsqueda de la gobernabilidad y el proceso de expansión del Estado, sin que la superación de la crisis del régimen pudiera ser vislumbrada. Así, aparecieron en la siguiente década otras expresiones desestabilizadoras que fusionaban categorías de actores armados preexistentes para darle salida a las alianzas entre guerrilleros y narcotraficantes y, entre estos últimos, y el paramilitarismo (la narcoguerrilla y el paramilitarismo). Otra vez pareciera que las acciones desestabilizantes volvían a alcanzar su punto más álgido en la nueva década. Esto permitiría volver a pensar que el fuego cruzado y la guerra sucia no podrían continuar desestabilizando al régimen. Pero, inevitablemente, habrían de aparecer otros acontecimientos determinantes de nuevas situaciones incidentales en el detrimento de la calidad de la democracia colombiana que serán aludidos más adelante.

Para esta óptica analítica la crisis no fue vista como un acontecimiento único y cambiante de la vida política de un país, sino, más bien, como un proceso estructural de compleja transformación y de carácter eslabonado. Para el caso de Colombia, la «crisis procesual», aludida por Murillo y Sánchez, consistió entonces en la iteración irreflexiva y persistente de elementos secuenciales que permitieron registrarla en un mayor o menor grado de intensidad.

Esta visión de la crisis suscitó críticas por parte de algunos académicos de la época<sup>22</sup>. Sin embargo, en los trabajos posteriores de los académicos y de los analistas políticos profesionales el concepto de crisis, que inclusive ya había sido central en trabajos previos al de Murillo y Sánchez, continuó siendo el eje de las reflexiones acerca del deterioro de la democracia colombiana. Su uso reiterado responde entonces a la preocupación por comprender la complejidad del caso colombiano, más que a una

22. En los comentarios que se le hicieron a los anteriores planteamientos, G. Hoskin señaló las limitaciones explicativas de la noción de crisis y P. Gaitán los obstáculos para la interpretación fiel y cabal de la realidad política colombiana. Para profundizar en las críticas realizadas, ver G. HOSKIN (1993) y P. GAITÁN (1993).

especie de moda intelectual. Sin pretensiones de exhaustividad es posible citar algunos ejemplos elocuentes. En primer lugar, el trabajo antecedente, editado por Leal y Zamosc, *Al filo del caos*. En él se recoge un conjunto de capítulos escritos por distintos autores que articulando la crisis política y las estrategias de recomposición analizan la injerencia de los principales actores institucionales y sociales de Colombia en la agudización de la crisis hasta finales de la década de 1980 (Leal y Zamosc, 1990)<sup>23</sup>.

En segundo lugar, está la compilación realizada por Arango (1997), que integra la visión de estudiosos colombianos acerca del papel de las instituciones y los partidos políticos, de las drogas ilícitas, la economía, la política social y el conflicto en la convergencia de los factores determinantes de este fenómeno complejo a finales de la década de 1990. Allí convergen tanto perspectivas puntuales que se centran en aspectos que permiten observar en detalle el impacto de la crisis, como generales que se enfocan en la macroeconomía o en visiones analíticas sobre los problemas en una visión de largo plazo.

En tercer lugar, está el libro editado por Mason y Orjuela (2003) que contiene los trabajos preparados para un seminario internacional que, en consonancia con su título, señalan cómo esta voz va mucho más allá de la problemática surgida de la persistencia de la violencia política y el conflicto. Esta perspectiva abarcante se aborda con relación a los procesos de conformación institucional del Estado nacional, a la coexistencia de modelos antagónicos de sociedad, al impacto del cambio constitucional resultante de la Constitución Política de 1991 y de la exclusión social persistente, así como a los intentos por revertir esta tendencia en una perspectiva incluyente. También en este compendio se incluyen miradas analíticas sobre el impacto de algunos componentes de la sociedad colombiana en el fenómeno objeto de estudio; las estrategias de supervivencia y resistencia contestataria, las dinámicas inherentes al proceso de urbanización, el papel de la sociedad civil en esta problemática, el rol de los gremios, e, inclusive, el de los recursos morales. Además se incluyen textos sobre la fragmentación política en el Congreso y en el sistema político, sobre la temática de la seguridad nacional en el territorio frente al conflicto armado y a la insurgencia, sobre el rompimiento de las negociaciones de paz con la guerrilla y sobre los factores internacionales incidentales en la crisis.

Por último, es indispensable mencionar un nuevo texto que alude a la convergencia de los principales factores de la crisis del régimen político y a la encrucijada resultante a comienzos del nuevo milenio. Al igual que el trabajo de Leal y Zamosc, dos décadas atrás, aquí se incluye una amplia gama de capítulos que cubren los principales

23. Es preciso recordar que este libro se constituyó en el vértice de las reflexiones analíticas de un grupo de científicos sociales colombianos acosados por la desazón resultante de la etapa más álgida del narcoterrorismo que asoló el país a finales de los años ochenta. La incertidumbre y el miedo que produjo este accionar incidió en el hecho de que el evento académico en el que se presentaron estos trabajos se hiciera por fuera del país en un ambiente más amable y apto para una reflexión sin ataduras ni temores, que acabó ofreciendo el Instituto de las Américas en la Universidad de California en San Diego.

elementos convergentes en esta perspectiva de incertidumbre bajo la cual Colombia se adentra en el nuevo milenio (Leal, 2006).

#### IV. LA SECUENCIALIDAD ACUMULATIVA DE LA CRISIS DEL RÉGIMEN POLÍTICO COLOMBIANO

En la historia republicana colombiana han existido diferentes períodos coincidentes con épocas de acentuación de las expresiones de la crisis. Así, es útil diferenciar algunas de las adjetivaciones más coincidentes que los estudiosos le han dado a este término y a su relación con la ocurrencia de situaciones consideradas como hitos del proceso político nacional y del debilitamiento de la democracia. Una de las más usadas es la de «crisis de representación». Los trabajos que aluden a esta realidad coinciden en el reconocimiento al significado de la erosión de las diferencias ideológicas y programáticas de los proyectos políticos que antes del Frente Nacional (1958-1974) se enfrentaban con vehemencia para defender sus respectivas visiones de Nación. Este debilitamiento también causó la pérdida de las fronteras ideológicas entre los partidos, reemplazándolas por intereses de carácter burocrático y clientelista que determinaron el descrédito y la desconfianza del electorado en momentos de significativo crecimiento poblacional. Esto llevó a que los partidos dejaran de actuar y de ser vistos como intermediadores entre las dos esferas de la política, la sociedad civil y el Estado. La contundencia de esta adjetivación de la crisis dio pie a la realización de eventos académicos internacionales para comprender el significado de esta situación crítica y contundente<sup>24</sup>.

La visión acerca de la crisis de representación política rápidamente se ligó a una nueva adjetivación concomitante con la anterior, la «crisis de credibilidad» en las instituciones y en los actores que habían incumplido con su parte en el compromiso contractual inherente a la lógica de la representación política. Esta adjetivación comenzó a utilizarse tras la terminación del Frente Nacional cuando se hicieron evidentes las fallas de la exclusión impuesta por la alternación presidencial y la paridad político-administrativa de un sistema monopolizado por los dos partidos tradicionales de Colombia. Tras los 16 años que duró esta «coalición de coaliciones», fueron necesarios otros 16 para lograr su desmonte parcial en 1990.

Es cierto que este «acuerdo entre caballeros» frenó la violencia bipartidista que había dejado como saldo cerca de 200.000 colombianos muertos y ayudó a fomentar la modernización de la economía (Bushnell, 2000: 282). Sin embargo, generó consecuencias negativas inesperadas al no lograr la pacificación esperada y, más bien, haber causado el

24. El Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes con el apoyo del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), con sede en Buenos Aires de la Fundación Konrad Adenauer de Alemania, realizaron el Seminario «Representación Política y Democrática» en el año de 1998. Allí se presentaron distintos trabajos tales como el de A. M. BEJARANO (1998) y G. MURILLO (1998) que, bajo distintas perspectivas analíticas, coincidieron en el señalamiento de los determinantes principales de esta adjetivación de la crisis.

resurgimiento de una violencia política mucho más compleja caracterizada por la conformación de la gama más amplia de fuerzas guerrilleras diferentes existente en el mundo. Esta redefinición de la violencia política habría de persistir y, de manera creciente, le recordaría a los colombianos que este lastre ha sido uno de los principales resultados negativos del Frente Nacional.

La otra consecuencia no esperada de esta coalición se refiere al debilitamiento de los partidos políticos que dejaron de lado su preocupación por fortalecer los vínculos directos con la sociedad a través de las ideas y los programas de gobierno para reemplazarla por la obsesión de cuidar el acceso a los cuadros de poder burocrático a que les daba derecho su papel de socios de la coalición frentenacionalista. Es importante anotar que esta segunda consecuencia negativa se relaciona con el contenido explicativo atinente a la adjetivación de la «crisis de representación» anteriormente contemplada. Esta alianza excluyente consolidó al clientelismo como el eje articulador de la política nacional (Leal y Dávila, 1990). De allí resultaron la burocratización y el «agigantamiento» del Estado mediante la creación de múltiples funciones que poco tenían que ver con la razón de su existencia. La finalización del período del Frente Nacional en 1974 dejó la sensación de incredulidad creciente acerca de las bondades de esa modalidad consociacionalista, especialmente para los colombianos excluidos de la lógica prebendaria subyacente.

Durante el período subsiguiente, conocido como «el desmonte» (1974-1990), los intentos por recuperar la credibilidad perdida se vieron obstaculizados por los persistentes impedimentos de las ataduras frentenacionalistas que se interponían a los ímpetus de cambio provenientes de la iniciativa de los cuatro presidentes que gobernaron entre 1974 y 1990. Además, reiteradas expresiones colectivas de descontento popular, que tomaron la forma de paros cívicos y marchas campesinas, agudizaron esta situación crítica. Entonces, la superación de los efectos nocivos de exabruptos tales como la politización de la justicia y el bloqueo a las mociones de cambio institucional y de reforma política por parte del «poder de los jueces» parcializados ideológicamente, se traslapó con la aparición gradual de otros factores altamente desestabilizadores del régimen. Por ejemplo el narcotráfico, el narcoterrorismo, las autodefensas y el paramilitarismo que habrían de darle a la interpretación analítica de la crisis lugar para nuevas adjetivaciones.

De esta fusión de impedimentos al cambio, junto con la aparición de álgidos factores de desestabilización, se comenzó a hablar en Colombia de «crisis de legitimidad». Este planteamiento se corresponde con la preocupación de Mason acerca de la necesidad de comprender a los Estados «débiles» del sur —el opuesto de los Estados fuertes occidentales— bajo su grado de consolidación (*stateness*), que coincide con el interés de los intelectuales en el uso de diferentes adjetivos explicativos de su precaria legitimidad y autoridad: «Estado débil», cuasiestado, Estado fracasado y Estado colapsado (Mason, 2001: 86). Todas estas ideas se refieren a Estados que no cumplen con aquello que, por definición, deberían cumplir. Esto coincide con el sentido que se le da a la «crisis de legitimidad» en el entendido de que en ésta se acumulan también los

factores determinantes de adjetivaciones precedentes como las de «crisis de representación» y «crisis de credibilidad».

En Colombia la «crisis de legitimidad» llegó a su momento más álgido a finales de la década de 1980 cuando cayó asesinado el candidato liberal oficialista Luis Carlos Galán, poseedor de una clara opción para gobernar a Colombia en el período 1990-1994. En ese momento, el Estado Nacional evidenció su gran debilidad ante la usurpación del monopolio de la coerción legítima por parte de una amplia gama de actores armados que, no sólo resolvían sus disputas con el uso de la fuerza física, sino que además irrigan el fenómeno de la paraestatalidad sobre el territorio nacional<sup>25</sup>. A esto se sumó el impacto de la que Garay denominara cultura mafiosa, por causa de la cual los colombianos perdieron el sentido de las proporciones en cuanto al valor adquisitivo de los bienes de consumo y también la ética para evitar la injerencia de la institucionalidad formal y asumir sus obligaciones cívicas. Por entonces muchos de los procedimientos contemplados en la normatividad vigente para hacer transacciones y cumplir con obligaciones de carácter público, desde el pago de impuestos hasta el reconocimiento a la función social de la propiedad, encontraron un desarrollo paralelo (paraestatal). Un prestigioso ex alcalde de Bogotá lo denominó «la cultura del atajo» que alude a la formidable capacidad de los colombianos para buscar salidas fáciles e ignorar las obligaciones y los procedimientos formales de un país otrora concentrado en el seguimiento y la dependencia en una normatividad excesiva.

A comienzos de la década de 1990 se comenzó a extender la alusión a la «crisis de gobernabilidad». La referencia a esta noción, en boga por esa época, en buena medida resultó de la secuencia de los dos períodos presidenciales más desacreditados y cuestionados de la historia reciente del proceso político colombiano: las administraciones Samper (1994-1998) y Pastrana (1998-2002). El resultado de estos ocho años de gobierno hizo contundente para la opinión pública colombiana la incapacidad del Estado de satisfacer el cúmulo de las expectativas, demandas y necesidades de la población y generó altos índices de impopularidad frente a la gestión pública<sup>26</sup>.

25. Por paraestatalidad se alude a una dinámica de creación, como su nombre lo indica, paralela de pautas informales por parte de actores ilegales y clandestinos (narcotráfico, guerrillas, paramilitarismo, delincuencia organizada...) aplicadas a los asuntos que, en condiciones de normalidad, serían de la competencia exclusiva del Estado y estarían ajustados a su autoridad soberana. Por ejemplo: administración de justicia por medio de la intimidación; imposición del orden público y de normatividad social en los municipios; recaudación de tributos por la fuerza; reclutamiento y movilización de jóvenes combatientes para los movimientos armados; abundante oferta de divisas en condiciones ventajosas con dineros de la economía subterránea; provisión de servicios y recursos a poblaciones marginales bajo esquemas paternalistas e instrumentales; manipulación de la competencia electoral; usurpación de los procesos de titulación y apropiación de tierras, entre otros.

26. Son numerosos los estudios recientes sobre el desempeño de los gobiernos de los presidentes Samper y Pastrana, los cuales en buena medida acogen el hecho de que la gran popularidad del presidente Uribe se debió al desasosiego e insatisfacción generalizados que llevaron a señalamientos extremos y pesimistas que alcanzaron a aludir a la inviabilidad del régimen político, ante el escalonamiento del conflicto armado, el mal desempeño de la economía y la desinstitucionalización. Para ampliar esta información, ver, entre otros, A. MASON y L. ORJUELA (2003) y F. LEAL (2006).

Esta perspectiva conceptual sobre la gobernabilidad, en concordancia con la interpretación de Camou, equipara la existencia de este atributo con el buen gobierno, visto como la capacidad de resolver problemas y responder a las demandas de los gobernados. Por un lado, el fiasco del presidente Samper ante la obligación de priorizar su propia defensa debido a los cuestionamientos y demandas de medios de comunicación, líderes de opinión pública, empresarios y de otros sectores de la sociedad civil para que dimitiera, determinó el abandono de un programa de gobierno que, durante la competencia electoral previa, lo había catapultado a la primera magistratura como el representante de una postura neoestructural, antagónica con el neoliberalismo y fundamentada en la política social. Su período concluyó con la indecorosa ubicación de Colombia dentro del grupo de los llamados «parias del mundo»; el gobierno estadounidense le retiró la visa para ingresar a ese país y la misma guerrilla señaló que con él no negociaba la paz. Sus logros, innegables por cierto, en la lucha contra el narcotráfico, fueron desestimados por la opinión pública nacional y también por el sistema internacional.

Por el otro lado, la Administración de Pastrana concentró sus mayores esfuerzos en la recuperación de la imagen del país ante el mundo y en la reapertura del proceso de paz. Si bien en el primer tema hubo logros importantes al recuperar la confianza estadounidense y de otros países hacia Colombia, el manejo de las relaciones con la guerrilla fue condescendiente y parsimonioso y terminó con el fracaso inocultable al final de su gobierno. El proceso de paz se limitó a establecer el orden de los puntos que habrían de conformar la agenda de negociación entre las partes. Los logros del gobierno de Pastrana en términos de su capacidad de obtener ayuda externa para reforzar y modernizar las fuerzas militares en la lucha contra el narcotráfico (Plan Colombia) tampoco fueron suficientemente tenidos en cuenta por la opinión pública. Quedó claro que la sucesión de estas dos administraciones altamente cuestionadas y desprestigiadas dio la sensación de la «inviabilidad» del régimen político colombiano, acorde con la conceptualización de «Estado débil» arriba señalada.

Es importante anotar que estas diferentes modalidades de la crisis del régimen político nacional no resultan alternativas entre sí, más bien se acumulan. En otras palabras, las características de la erosión de la lógica de la representación y de la pérdida de credibilidad no se desvanecen con el surgimiento y eclosión de los factores causantes de la ausencia de legitimidad, ni tampoco con aquellos inherentes a la ingobernabilidad. Además, es preciso recordar que las diversas adjetivaciones del régimen político nacional van mucho más allá de las recién aludidas y se extienden a los énfasis puntuales que los respectivos autores que las marcan quieren darle a sus abordajes científicos y analíticos. Por ejemplo, se puede citar la alusión a la «crisis de honestidad» que hace Reyes (1994 y 1999) al centrar su trabajo en el impacto de la corrupción imperante en el territorio colombiano<sup>27</sup>. También se puede registrar la «crisis de integración política y social» propuesta por De Zubiría y Orjuela (2000: 127),

27. Esta adjetivación de la crisis política colombiana, la hace el sociólogo Alejandro Reyes en sus trabajos de geografía política de la violencia, A. REYES (1994 y 1999).

al aludir a una sociedad que se mueve entre la cooperación y el conflicto. Esta última está relacionada con la señalada por Garay (2002: 162) al referirse al cúmulo del poder desestabilizador de la problemática colombiana con la convergencia de fenómenos nocivos como el contrabando, la posesión ilegal de la tierra, la apropiación privada de riquezas colectivas, el caciquismo y la compra de votos; el secuestro y, en general, el narcotráfico como la actividad ilegal más desestabilizadora, todo bajo el mote de «crisis social».

Otro ejemplo es la «crisis de la élite» propuesta por Parra (1997: 73), al hacer alusión a la incapacidad de los líderes para comprender la compleja realidad de la modernidad colombiana. Pero, ¿se puede caracterizar a la democracia colombiana exclusivamente bajo las dimensiones de la crisis? ¿Hasta qué punto es posible restringir de una adjetivación específica las visiones críticas sobre la calidad de la democracia de un país al alcance explicativo? La dependencia de la idea de crisis no es suficiente ni permite agotar la variedad de problemas convergentes en la dificultad de entender el alcance de la calidad de la democracia de un régimen político nacional como el colombiano.

## V. TIPOLOGÍAS E INDICADORES SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA COLOMBIANA

El trabajo comparativo de Levine y Molina (2007) sobre la calidad de la democracia latinoamericana, basado en cinco variables, agiliza la aproximación a la realidad democrática colombiana más allá de las dimensiones de la crisis en términos de la decisión electoral, la participación, la responsabilidad, la capacidad de respuesta a la voluntad popular y la soberanía. La decisión electoral es la primera. Colombia es uno de los países con más estabilidad electoral en su desarrollo republicano en América Latina. Desde su independencia se han presentado dos interrupciones de facto a la dinámica electoral. Primero, una breve, a mediados del siglo XIX, que duró pocos meses. La segunda a mediados del siglo XX no completó el cuatrienio<sup>28</sup>.

Desde la primera mitad del siglo XIX los partidos históricos, liberal y conservador, han sido el eje de la motivación y movilización electoral. La hegemonía bipartidista ha enfrentado múltiples retos. Divisiones regionales, guerras civiles, períodos de exclusión recíproca, violencia política y, alternativamente, han desarrollado una lógica consociacional bastante ingeniosa para superar los retos que amenazan su sostenibilidad. Las

28. El general José María Melo dio un golpe militar el 17 de abril de 1854. Su período presidencial de facto terminó el 4 de diciembre de 1854. El breve período fue propuesto como una «alternativa» al bipartidismo, aunque terminó con la unión de ambos partidos en una nueva propuesta constitucional. Para el siglo XX, el único gobierno de facto fue el del general Gustavo Rojas Pinilla entre 1953 y 1957. Este golpe se caracterizó por el apoyo de los liberales para derrocar al presidente conservador, y las prerrogativas del partido fueron reflejadas por la administración. Debido a sus características relativamente pacifistas, fue llamado «golpe de opinión». Ambos golpes se presentaron como antipartidistas, y el resultado fue la coalición de los partidos para así volver a imponer sus prerrogativas, de acuerdo con la lógica consociacional.



rupturas han sido esencialmente personalistas. La polarización ideológica del primer siglo de bipartidismo fue reemplazada por la superposición de intereses burocráticos y clientelistas. Los proyectos políticos alternativos no han sido prolongados ni determinantes. A pesar del reciente surgimiento del Polo Democrático Alternativo como tercera fuerza, aún no es contundente su injerencia para posibilitar la superación del bipartidismo a una modalidad de competencia estable de carácter múltiple. Además, las fuerzas uribistas, tan impactantes en las últimas elecciones presidenciales, están dejando clara su raigambre bipartidista y la proclividad de su retorno a las fuerzas originarias. A pesar de la insistencia de muchos analistas sobre la desaparición de los partidos históricos, todavía es posible afirmar que el liberal y el conservador continuarán siendo los principales partidos determinantes de la decisión electoral de los colombianos.

«Participación» es la segunda. Justamente la hegemonía bipartidista señalada explica cómo en Colombia ha tenido más vigencia la democracia representativa que cualquier otra modalidad democrática. Como se anotó en las consideraciones atinentes al contenido de la democracia como elemento de su calidad, según Diamond y Morlino (2004: 3 y 4), la inclusión de todos los derechos, mecanismos de reivindicación y formas alternativas de participación no han sido suficientes para superar la democracia electoral. Aún se requiere de un proceso más determinante que fortalezca la cultura cívica colombiana para que los ciudadanos elijan a su gobierno y le exijan responsabilidad a través de la práctica del control político. Sin duda el ambicioso cambio constitucional de 1991 ha sido lento y turbulento en su implementación. A los 15 años de vigencia, la carta ya ha tenido 21 reformas y se ha modificado el texto de 55 de sus 380 artículos. Sin embargo, es preciso entender que la adecuación institucional requerida para facilitar la verdadera apropiación ciudadana de todas estas «novedades participativas» debe ir acompañada de un cauteloso liderazgo que evite las intensiones perversas de muchos actores que, propugnando por un reformismo desmedido, buscan una regresión democrática.

La tercera es la de la «responsabilidad». Esta variable no se puede tratar sin considerar la práctica del control político en Colombia. El ejercicio de esta acción democrática implica el paso de una lógica prebendaria y clientelista, alimentada por el Estado, a una apropiación ciudadana responsable y protagónica de la política. Los procesos de rendición de cuentas y de aplicación de sanciones formales e informales no obedecen a demandas ciudadanas ni a un desempeño justo y recto de la institucionalidad, sino que aún se mueven en forma errática y amañada. Los organismos de control todavía no tienen clara la delimitación del alcance de sus funciones. En la perspectiva horizontal de la «responsabilidad» imperan los peligros de la colisión y duplicación de funciones. Los frenos y contrapesos persistentes no son el resultado de una posición institucional acogida en todo el organigrama estatal, sino el resultado de interpretaciones que varían de acuerdo a las posiciones políticas<sup>29</sup>. Esto permite entrever

29. Estas circunstancias están determinadas en buena medida por las preferencias del Ejecutivo por una de las altas cortes. Tal situación permite posiciones interpretativas diversas que no se pueden deslindar de hechos benéficos o perjudiciales para los intereses del gobierno en un momento dado.

la indefinición por la que atraviesa la asignación de responsabilidades y de máximas instancias para la resolución de los asuntos públicos.

En cuanto a lo que Smulovitz y Peruzzotti (2003) denominan la *accountability* social, en Colombia también es creciente el involucramiento de nuevas entidades cívicas organizadas, ONG's y asociaciones de interés. También lo es el de los movimientos sociales que comienzan a practicar el control político e igualmente el de expresiones de periodismo cívico. No obstante, esta efervescencia de expresiones de la sociedad civil hacia la práctica del control político sigue rodeada de obstáculos atinentes a la fragmentación y la dispersión. Pero el resultado es positivo en tanto indicio de una proclividad ciudadana a no seguir pasando por alto los desafueros y abusos del poder.

La cuarta es la capacidad de respuesta a la voluntad popular (*responsiveness*). Esta variable está estrechamente relacionada con la satisfacción con el resultado de la democracia, según la categorización de Diamond y Morlino (2004: 5 y 6). Allí quedó claro que su consideración para Colombia no se puede hacer sin tener en cuenta el alto peso de la abstención electoral, ni la pérdida de credibilidad en las instituciones. Este problema ha persistido en las últimas elecciones presidenciales (con una abstención del 54,95%)<sup>30</sup> a pesar de la alta popularidad del primer mandatario. En el primer período gubernamental, la capacidad de respuesta, de acuerdo con lo ya anotado, tenía más una explicación de carácter psicológico y carismático que una verdadera acogida a un desempeño gubernativo basado en indicadores claros de crecimiento, bienestar, equilibrio y satisfacción con las instituciones políticas. En este nuevo cuatrienio la distancia entre la gran acogida al presidente y la popularidad de su gobierno tiende a reducirse. Los guarismos de aceptación a la gestión de Uribe empiezan a declinar y las expresiones de descontento con su labor aumentan. Esto implica que la singularidad del caso colombiano, en términos de la altísima popularidad del primer mandatario que logra la reelección, parece no sostenerse en las mismas condiciones del primer período. Esto, a su vez, permite extender a Colombia el alcance negativo de la impopularidad de los presidentes reelegidos.

La «soberanía» es la última variable. A partir del distanciamiento de Levine y Molina de la propuesta de Morlino y Diamond, en el sentido de que para los primeros esta variable es una dimensión de la calidad de la democracia en vez de una condición mínima para su existencia, según lo plantean los segundos, la soberanía en el caso colombiano es muy relativa. En su dimensión externa, el país ha logrado hacer valer el principio de la autodeterminación, pero bajo una situación particularmente compleja. Es inculcable que, para Estados Unidos, Colombia es un aliado incondicional en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Lo cual, unido a su condición de gran beneficiario de ayuda estadounidense<sup>31</sup>, a la luz de la percepción de actores importantes en el sistema mundial (algunos miembros de la Unión Europea), lo ubica en una situación de aislamiento y desconfianza frente a la tendencia latinoamericana dominante, cada

30. Tomado de <http://www.registraduria.gov.co/resprelec2006/0528/index.htm>, consultado el 14 de octubre del 2006 a las 7:30 a.m.

31. Los países que comparten esta categoría con Colombia son Israel y Egipto.

vez más solidaria entre sí y más alejada de esta potencia. No obstante, como ya se señaló, Colombia es respetada y mantiene buenas relaciones diplomáticas con todos los países del hemisferio americano, incluidos los más antagónicos con Estados Unidos.

En cuanto a la dimensión interna de la soberanía, la relatividad también es dominante en el caso colombiano. La proliferación de actores en conflicto que le usurpan al Estado el monopolio de la coerción persiste. El narcotráfico continúa alimentando la economía subterránea y la llamada «cultura mafiosa». La guerrilla apenas empieza a dar indicios de su disposición de negociar el acuerdo humanitario para la liberación de los rehenes antes de que se concrete la difícil agenda correspondiente al inicio verdadero de un proceso de paz que atenúe el conflicto armado colombiano y permita vislumbrar un norte. Finalmente, los paramilitares no dan indicios de adecuarse al contenido normativo de la nueva Ley de Justicia y Paz, que, idealmente, habría de posibilitar en Colombia la verdad, la justicia y la reparación. Su expresión más reciente indica una dispersión y fuerte inestabilidad. Para acogerse a los beneficios jurídicos de la nueva Ley, las fuerzas desmovilizadas no se corresponden con el surgimiento de nuevos núcleos armados ni con la insistencia en ocultar los delitos cometidos. En síntesis, la relatividad gravitante alrededor de la variable «soberanía» se complementa con la capacidad formidable de la institucionalidad estatal de irrigar en la nación un Estado de Derecho que, a pesar de tantos obstáculos, sigue constituyéndose en el referente de las mayorías de colombianos que no se pueden extraer de estos grupos ilegales que tanto daño le causan a la calidad de la democracia colombiana.

## VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

No cabe duda de que las falencias y limitaciones de la expresión de las variables de la calidad de la democracia colombiana corroboran la complejidad singular que adquiere la dinámica política nacional y que valida la denominación de *deviant case*. El análisis realizado da cuenta de los discursos académicos y su contexto y ha permitido articular un conjunto de visiones con determinismo económico o político sobre la fragilidad democrática del país. Debido a las limitaciones de espacio, se redujo el análisis a los abordajes analíticos en los que se trabaja con el uso de alguna forma adjetivante de diferentes tipos de crisis. Este ejercicio también ha permitido establecer que la comprensión rigurosa de la calidad de la democracia resulta de la sumatoria de visiones críticas, realistas e incluso fatalistas que buscan interpretar esta realidad. Finalmente, y retomando el cuento de Augusto Monterroso, el resultado obtenido lleva el reconocimiento ineludible de que la democracia no está. Que su dinámica y fortalecimiento son contemporáneos a un tiempo que sería todo, salvo contemporáneo. ¡Un tiempo que desaparece y aún esta por venir!

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO, Luz Gabriela (comp.). *La crisis socio-política colombiana: Un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 1997.
- BANCO DE LA REPÚBLICA. <http://www.banrep.gov.co>.
- BBC. <http://www.news.bbc.co.uk>.
- BEJARANO, Ana María. Crisis de la política o crisis de la representación política. En JACKISH, Carlota (comp.). *Representación política y democrática*. Buenos Aires: CIEDLA, 1998, pp. 93-120.
- BOLÍVAR, Ingrid. *Violencia política y formación del Estado. Un ensayo historiográfico sobre la evolución regional de la violencia en Colombia*. Bogotá: CINEP, Ediciones Uniandes, 2003.
- BUSHNELL, David. *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Editorial Planeta, 2000.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. En <http://www.cidh.org/medidas.esp.htm>. Consultado el miércoles 19 de julio del 2006 a las 10:30 a.m.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. En <http://www.corteidh.or.cr/seriee/index.html>. Consultado el miércoles 19 de julio del 2006 a las 10:30 a.m.
- DE ZUBIRÍA, Sergio y ORJUELA, Luis Javier. Colombia en la década de los noventa: crisis de integración política y social. *Nueva Sociedad*, 2000, marzo-abril, pp. 125-144.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). En <http://www.dane.gov.co>.
- DERRIDA, Jacques. *Políticas de la amistad. Seguido de El oído de Heidegger*. Madrid: Editorial Trotta, 1998.
- DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy*, 2004, octubre, vol. 15: 20-31.
- Diario El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com>.
- FREEDOM HOUSE 2005. Methodology. Web page: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2005>.
- GAITÁN, Pilar. Estabilidad y crisis en la política colombiana. En MURILLO, Gabriel (ed.). *Hacia la consolidación democrática andina. Transición o desestabilización*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y Universidad de los Andes, 1993, pp. 157-164.
- GARAY, Luis Jorge. Crisis, exclusión social y democratización en Colombia. En MASON, Ann y ORJUELA, Luis Javier (comps.). *La crisis política colombiana. Más que un conflicto armado y un proceso de paz*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2003, pp. 161-185.
- GONZÁLEZ, Fernán. Un Estado en construcción: una mirada de largo plazo sobre la crisis colombiana. En MASON, Ann y ORJUELA, Luis Javier (comps.). *La crisis política colombiana. Más que un conflicto armado y un proceso de paz*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2003, pp. 93-122.
- HOSKIN, Gary. Sobre la ponencia procesos y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia. En MURILLO, Gabriel (ed.). *Hacia la consolidación democrática andina. Transición o desestabilización*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y Ediciones Uniandes, 1993, pp. 151-155.
- JACKISH, Carlota (comp.). *Representación política y democrática*. Buenos Aires: CIEDLA, 1998.
- KALMANOVITZ, Salomón. Las Instituciones, la Ley y el Desarrollo Económico en Colombia. En KALMANOVITZ, Salomón. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma, 2001, pp. 121-152.
- Apéndice. Las consecuencias económicas de la Corte Constitucional. En KALMANOVITZ, Salomón. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma, 2001, pp. 153-173.

- LEAL BUITRAGO, Francisco. Crisis política y estrategias de recomposición. En LEAL, Francisco y ZAMOSC, León (eds.). *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1990, pp. 25-56.
- (comp.). *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1995.
- *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Coedición Editorial Norma Centro de Estudios Sociales, CESO, 2006.
- MASÍAS, Rodolfo y GARCÍA, Miguel (comps.). *Colombia 2000. Elecciones, comportamiento electoral y democracia*. Bogotá: Editorial Uniandes, 2003.
- MASON, Ann. La crisis de seguridad en Colombia: Causas y consecuencias internacionales de un Estado en vía de fracaso. *Colombia Internacional*, 2001, n.º 49-50: 82-102.
- MASON, Ann y ORJUELA, Luis Javier. La crisis colombiana en su contexto. En MASON, Ann y ORJUELA, Luis Javier (comps.). *La crisis política colombiana. Más que un conflicto armado y un proceso de paz*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2003, pp. 3-8.
- MONTERROSO, Augusto. El dinosaurio. En MONTERROSO, Augusto. *Cuentos, fábulas y lo demás es silencio*. México: Editorial Alfaguara, 1996.
- MURILLO, Gabriel. Anotaciones sobre la crisis de la representación política de América Latina. En JACKISH, Carlota (comp.). *Representación política y democrática*. Buenos Aires: CIEDLA, 1998, pp. 93-120, 71-91.
- MURILLO, Gabriel y OSORIO, Freddy. *Una aproximación crítica a las mediciones sobre la calidad de la democracia latinoamericana*. Documentos ocasionales del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, ICPS, de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2007.
- MURILLO, Gabriel y SÁNCHEZ, Rubén. Procesos y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia. En MURILLO, Gabriel (ed.). *Hacia la consolidación democrática andina. Transición o desestabilización*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y Universidad de los Andes, 1993, pp. 85-146.
- OBSERVATORIO COLOMBIANO DE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA; ASONAL Judicial; FASOL; Cátedra Gerardo Molina de la Universidad Libre e ILSA. Informe Especial Sobre la Independencia Judicial de la Fiscalía. En <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/justicia.html>. Consultado el martes 25 de julio del 2006, a las 11:15 a.m.
- OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. En <http://www.derechoshumanos.gov.co>.
- O'DONNELL, Guillermo. Why the rule of law Matters. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15: 32-46.
- ORJUELA, Luis Javier. *La sociedad colombiana en los años noventa: Fragmentación, legitimidad y eficiencia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2005.
- PARRA, Lisímaco. La crisis de la élite. En ARANGO, Luz Gabriela. *La crisis socio-política colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 1997, pp. 73-141.
- PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. La reforma militar en un contexto de democratización política. En LEAL, Francisco (comp.). *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1995, pp. 159-208.
- REYES, Alejandro. Territorios de la violencia en Colombia. En *Territorios, regiones, sociedades*. Bogotá: Cerec, 1994.
- Regionalización de los conflictos agrarios y la violencia política en Colombia. En *Municipios y Regiones en Colombia: una mirada desde la sociedad civil*. Bogotá: Fundación Social, 1999.

- RODRÍGUEZ-RAGA, Juan Carlos; SELIGSON, Michel; DONOSO, Juan Carlos; QUIÑONES, Clemente y SCHWARZ-BLUM, Vivian. *La cultura política de la democracia en Colombia: 2005*. Bogotá, Vanderbilt University, U.S. Agency for International Development-USAID, Latin American Public Opinion Project-LAPOP, Universidad de los Andes, 2006.
- SMULOVITZ, Catalina y PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin América. *Journal of Democracy*, 2000, vol. 11, n.º 4: 147-158.
- THOUMI, Francisco. Las políticas económicas ante los desafíos del desarrollo. En LEAL, Francisco y ZAMOSC, León (eds.). *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y Universidad Nacional, 1990, pp. 125-141.