

Gobernabilidad y Ciudadanía

Henry Cancelado
Universidad Nacional de Colombia
Bogotá.

RESUMEN

La gobernabilidad como concepto representa la capacidad de un Estado de ejercer las acciones que considere necesarias para maximizar el bienestar de la ciudadanía. La gobernabilidad democrática permite mayor participación para que el Estado pueda comprender

las problemáticas sociales y es en las respuestas a estas demandas que se puede mostrar la efectividad del mismo. En Colombia, por condiciones históricas y coyunturales, la crisis de gobernabilidad socava la estructura del Estado, pone en duda su legitimidad y agudiza el conflicto actual.

1. Introducción

La gobernabilidad es un concepto que aparece ligado a la democracia y al concepto de legitimidad. Las formas participativas que asuma esta gobernabilidad ayudan a materializar la posibilidad de un gobierno de emprender las medidas que considera necesarias para lograr la realización del bienestar de su sociedad. La democracia, con el conflicto que genera la diversidad de opiniones, puede dirigir cabalmente a un Estado si este permite que toda la nación se sienta representada y por consiguiente lo consideren legítimo

Es importante, ante todo, empezar analizando el concepto de gobernabilidad mirando sus posibles inconvenientes a la luz de la teoría política. Luego se analiza la relación de la gobernabilidad con la democracia y con el liberalismo, conceptos relevantes actualmente en la teoría política. Por último se hace un análisis pequeño sobre la gobernabilidad en Colombia a la luz de un proceso de paz.

2. La Gobernabilidad y la teoría política

2.1. Gobernabilidad como materialidad.

La gobernabilidad se puede entender como "la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo

por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo" (ARBOS y GINER 1993: 12). Si se toma esta definición sin ningún tipo de reflexión la gobernabilidad sería una estructura materializada en la organización burocrática estatal y en el poder que se le muestre a la nación. Sería relación si y solo si esa obediencia cívica del pueblo no es pasiva, es decir es participativa y deliberativa, no destructiva de las estructuras burocráticas, simplemente exigente de unos resultados.

La estructura puede estar vacía, ser formal; si hay una obediencia cívica con este tipo de gobernabilidad, estaríamos hablando de una dictadura, tipo de régimen en el cual la gobernabilidad se escapa de la idea relacional. Es decir, la participación sería nula y la obediencia total lograda por medio de un aparato represivo. Cuando nos referimos a la idea de relación estamos hablando de una gobernabilidad democrática que permite la participación y que sólo en este espacio logra la inclusión de los ciudadanos y ciudadanas dentro del sistema político que al buscar la satisfacción de sus intereses y al entrar al espacio de negociación de sus demandas, se sentirían representados en el espectro político y se sentirían parte del sistema político, obviamente este juego debe tener unas reglas claras concertadas que nos muestren el grado

de cohesión de una organización social y política. Su materialidad se ve en el juego político, se observa en la negociación, en el debate público y en los resultados que el gobierno presente a sus ciudadanos, es decir en su capacidad de evitar la desobediencia civil por los medios democráticos de acción.

"La gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución" (SAEZ 1994: 40). Esta definición se ajusta más al deber ser de la gobernabilidad, la tensión propuesta no se piensa necesariamente negativa, puede ser el proceso de demanda – respuesta, es decir la participación activa de los ciudadanos y ciudadanas a la cual el gobierno debe responder eficaz y dinámicamente. Si la respuesta no corresponde a la magnitud de la participación y si la participación no corresponde a una posible acción del gobierno para generar consenso, aparece la crisis. Vemos entonces como la gobernabilidad, si queremos que sea democrática, se materializa más como relación y participación que como estructura y obediencia pasiva; mientras que una dictadura logra la mejor forma de gobernabilidad no democrática posible ya que elimina a sus contradictores y la obediencia pasiva es la forma de actuar de la ciudadanía.

2.2. Gobernabilidad y liberalismo

Entendiendo la gobernabilidad como una relación, esta se desarrolla entre seres racionales que establecen unas reglas para su ejercicio político, pero estos seres deben tener una libertad que les permita la participación en el campo político, en el campo público. Esta libertad está dada por unos derechos fundamentales. "Atribuir a alguien un derecho significa reconocer que él tiene la facultad de hacer o no hacer lo que lo plazca" (BOBBIO 1993: 11). Estos derechos que garantizan la libertad también dan el título de ciudadano, tenemos entonces que aquel o aquella que ejerce su libertad y sus plenos derechos es un(a) ciudadano(a), que merece ser respetado(a), y valorado(a) como tal; pero así mismo debe cumplir unos deberes impuestos

por aquel aparato legítimo y legal de gobierno.

Nos quedan, hasta ahora sueltos dos conceptos: Ciudadano(a) y Legitimidad. "El ciudadano se entiende como un integrante normal y cooperador de la sociedad durante toda la vida (...) es libre en la medida en que se concibe a sí mismo y a otros como poseedores de la capacidad moral para tener una concepción del bien (...) con compromisos políticos y no políticos (RAWLS 1996: 52). Esta idea de ciudadano(a) obedece a una lógica liberal, que se pensó hace dos siglos. Hoy en día la idea se ha transformado, se deja de pensar en un ciudadano(a) en forma homogénea y según algunas(os) teóricas(os) aportan al análisis la constatación de que los(as) sujetos son construidos subjetivamente sobre la base de ciertos derechos, pero pueden encontrarse en una posición en la que esos derechos son subestimados y sus identidades negadas por prácticas o discursos, mientras unos discursos las(os) subordinan otros las(os) interpelan como iguales. Se plantea entonces que en cada individuo existen múltiples posiciones subjetivas que corresponden a las distintas relaciones que el individuo establece y a los discursos que constituyen las relaciones, se puede decir en ese sentido que cada agente social es la intersección de varias posiciones subjetivas, no se reduce a una, la identidad por tanto no es fija, sino provisional y precaria. Y La legitimidad es la acción del poder político "en concordancia con una Constitución, cuyos principios esenciales todos los ciudadanos libres e iguales pueden razonablemente suscribir a la luz de principios e ideales aceptables para su razón humana común" (RAWLS 1996: 140). Definición bastante limitada, pero que nos permite ver como las formas institucionales se convierten en relación y esta relación al ser política reside en el poder público, en el de los ciudadanos libres e iguales. La legitimidad se relaciona con la gobernabilidad en el sentido en que los ciudadanos(as) le permiten al Estado que los gobierne de acuerdo a los principios que consideran mejores, y en un régimen democrático, evitando la discriminación de alguien por cualquier motivo. En el momento en el que el Estado salga del marco de la legalidad y por circunstancias como el uso indiscriminado de la fuerza se convierta en ilegítimo debería ser el poder público capaz de cambiarlo para instaurar uno que se ajuste a la realidad

social, económica y política respetando los derechos de las personas y haciendo cumplir los deberes, bajo unos principios ideales.

“El neoliberalismo propugna por un sistema político reducido a unas funciones exclusivas que las formas privadas de asociación no son capaces de asumir por la falta de rentabilidad, lo asimila a un sistema de mercado” (BOBBIO 1993: 95). En este sistema existe una oferta y una demanda que permitirían que las decisiones sean tomadas de la manera más eficiente. El deber del ciudadano se reduce a la simple elección de un producto político que lo limita en su accionar como animal político y lo convierte en un consumidor de programas y propuestas. Sin lugar a duda esto reduce el papel del ciudadano y la forma de ciudadanía expuesta anteriormente simplemente muere. Dentro de este modelo el quiebre entre esas formas mercantiles de oferta política y la forma de ciudadanía se traduce en una crisis de gobernabilidad que se materializa en la alta abstención electoral y en la adopción de propuestas políticas poco distantes ideológicamente, ya que estas entran a disputarse con golpes de opinión a los posibles electores. Para no pensar que estoy reduciendo el juego político a un modelo de oferta – demanda, de consumo, podemos pensar en un modelo de participación popular en donde esta crisis de gobernabilidad se traduciría en una desmembración del juego democrático y los ciudadanos, como meros consumidores, dejan de interactuar y las decisiones políticas se vuelven exclusivas en el sentido en que sólo los políticos podrían debatirlas, adoptarlas o rechazarlas. La ciudadanía se vuelve netamente representativa y poco participativa.

2.3. Gobernabilidad y democracia

La democracia siempre ha estado ligada a las formas más participativas de gobierno, los teóricos que abogan por una democracia representativa podrán debatir ampliamente este punto, pero no es propósito de este escrito intervenir en aquella controversia, simplemente quiero reafirmar la idea de que las formas autoritarias no tienen demasiados problemas de gobernabilidad por la escasez del debate y por la consiguiente exclusión de la participación y del ámbito político. Es así como las formas democráticas presentan, por el alto nivel de inclusión y por la apertura del

juego político, problemas propios de la participación y de la apertura del debate público. Considero adecuado plenamente un eje de análisis que propone Bobbio con respecto al problema de la ingobernabilidad y de la democracia, el cual se basa en tres premisas (BOBBIO 1993: 104):

- Los regímenes democráticos se caracterizan por una desproporción creciente entre el número de demandas que provienen de la sociedad civil y la capacidad de respuesta del sistema político.

- En estos regímenes la conflictualidad social es mayor que en los regímenes autocráticos.

- El poder, en los regímenes democráticos, está más distribuido que en los de corte autoritario.

Las formas participativas llevan a la inclusión de ciudadanos y los lleva a ser partícipes de las decisiones y de las deliberaciones que en torno a ellas se hagan.

Los sistemas democráticos procuran que el poder resida, dentro del Estado, en diferentes instituciones, está separado en instancias, algunas de control y otras de decisión, pero en las cuales existe un veedor que sería el ciudadano(a) ya que es él y ella la última autoridad frente a lo que los demás hagan y le corresponde, ya que sería parte de sus deberes, procurar el buen funcionamiento de la cosa pública. Es lógico que esto se sustenta sobre la educación ciudadana que es necesaria para que se entienda y se interprete el papel del(a) ciudadano(a) en la democracia.

Uniéndolo a la definición dada de gobernabilidad y observando los problemas de un sistema democrático, podemos comprender que es en la acción de la ciudadanía y en la búsqueda de unos intereses mínimos comunes que se logran superar las crisis.

3. Colombia: Un caso de ingobernabilidad

Colombia representa una paradoja dentro del funcionamiento de un país: es una nación fragmentada, con un Estado débil, pero que históricamente se las ha arreglado para permanecer cerrado a una amplia participación de la población, con unas clases políticas tradicionalistas y excluyentes, además de unas clases populares amplísimas aún más tradicionalistas, incapaces, por razones exógenas y endógenas a sí mismas, de subvertir un orden que los tiene en una situación

precaria. Con unas clases medias y bajas que creen tener derechos o que se conforman con escucharlos mencionar en los medios de comunicación. Es decir, Colombia es un caso de ingobernabilidad, donde la crisis actual tanto económica, como política y social así lo dejan ver.

Colombia presenta una situación delicada, que hay que ver con mucho detenimiento, sin caer en reduccionismos pero tampoco creyendo que es una crisis insalvable. Esta situación a pesar de parecer coyuntural está arraigada en el devenir histórico. Colombia jamás se ha pensado como una nación y su proyecto de país está inconcluso.

"La Nueva Granada, no solamente adolecía de una débil unidad política; estaba dolorosamente marcada por el subdesarrollo social y económico, o más precisamente por la pobreza extrema y el estancamiento" (BUSHNELL 1996: 113). El período poscolonial se caracterizó por la poca estabilidad que demostró a nivel político y es fácil de entender si vemos que la independencia no fue otra cosa que un proyecto fallido de establecer un gobierno dependiente de la corona española, pero que ignoraba las formas de gobierno asumidas por el virrey. La idea no era una independencia real de la corona española ni mucho menos el nacimiento de un país con principios propios. Por ser la Nueva Granada una población esparcida en núcleos aislados en las cordilleras andinas además de las costas, la guerra de independencia se constituyó en un enfrentamiento de grandes terratenientes con sus esclavos contra España, para conseguir cambios en la forma de gobierno en América. Los intereses diversos entre estos y la diferente forma de ver la idea de un país propio hacen que antes de la derrota total de la corona española, los rebeldes neogranadinos se encontraran peleando entre sí mismos y en plena construcción de un nuevo orden si así se le puede llamar al período poscolonial. El país ya se había partido en dos grupos. La sociedad civil estuvo excluida del proceso de construcción de un Estado nación que fue construido por las élites que se posesionaron desde la independencia.

Los intentos de reforma política en Colombia siempre han sido cerrados, de participación nula. En las guerras civiles del siglo XIX, en el período de la

violencia, en la actual guerra, sin contar con la guerra civil de los mil días, se utilizaron a las clases populares como soldados, totalmente excluidos de los procesos políticos posteriores a esos enfrentamientos, incluso en el actual proceso además de ser secuestrada y eliminada en las batallas ¿qué más hace la sociedad civil?. Hablar en la zona despejada es importante, pero y la decisión ¿en manos de quiénes está?. Ha existido una gran ausente del proceso de construcción del Estado nación en el país: la clase media. Las clases populares ponen los muertos y las altas a los enemigos y a los gobernantes. Las clases medias hasta ahora empiezan a sentirse tocadas por el conflicto porque este les llegó a su casa, a sus aviones, a sus iglesias, antes no salía de sus televisores o de sus radios.

Estas clases, que muy pocas veces se han comprometido con el proyecto de nación, no entienden lo que el Estado les dio en la Constitución de 1991, los llenó de derechos que son incapaces de practicar, por diversos motivos como que el Estado no estaba preparado para abrirse tanto y de repente, o que la ciudadanía no es una cultura dentro del país, lo público es visto como algo para usurpar. El conflicto crónico que padece el país se puede pensar sobre unos ejes analíticos:

- Falta de legitimidad del Estado.
- Exclusión de los ciudadanos y ciudadanas del juego político.
- Estructuras políticas inertes.

"Desde los inicios del Frente Nacional, de manera más o menos explícita, el propósito reformista ha estado presente en el discurso político de casi todos los dirigentes. Este se ha presentado como una tabla salvadora para afrontar los retos convergentes en la configuración de la crisis del sistema político... Ese discurso ha chocado con una serie de factores estructurales y de hechos coyunturales que no sólo han ahondado la crisis, sino que han cuestionado la gobernabilidad del sistema." (UNGAR 1993: 32). "El Estado colombiano es tan débil, que ni siquiera puede garantizar la seguridad individual, fundamento de la libertad" (PALACIOS 1997: 7). Estas dos citas muestran la percepción que se tiene del Estado en Colombia, éste es bastante débil, en crisis estructural agravada por los hechos coyunturales. Es un Estado

monopólico gobernado por dos partidos, con un sistema cerrado que poco ha evitado la guerra pero que efectivamente ha excluido a las personas. Con la constitución de 1991, se pretendía hacer una reforma que permitiera el cambio en las formas políticas del país, pero las expectativas creadas no fueron satisfechas por los actores centrales en el proceso. "La sociedad civil continuó desarticulada e indiferente." (UNGAR, 1993: 52). El Ejecutivo aumentó su poder y su papel se volvió significativo, reduciendo a las otras ramas y dejando al Congreso como el banquete burocrático del gobierno de turno.

Algunos sectores incluyeron dentro de sus propuestas para la Constituyente el problema de la participación, y en efecto en la Constitución se nota el propósito de intentar abrir el sistema, pero las formas políticas no cambian nominalmente. Han pasado 9 años desde la promulgación de la Constitución y el sistema político sigue estando vetado para los mismos de siempre, abierto a nivel micro, local, la experiencia participativa no sale de las decisiones del barrio o del municipio. Las grandes decisiones que nos afectan siguen estando en manos de los mismos personajes de siempre, sólo que ahora, y gracias a la presión ejercida, los grupos guerrilleros lograron abrirse algo de espacio para la discusión de una temática que de nuevo busca reformar al Estado mientras que la sociedad sigue aparte de las decisiones; en el debate ha logrado entrar, es oída, pero nadie garantiza que sea escuchada, que se le preste atención, y mucho menos que se le permita decidir sobre algo.

4. Conclusiones

- La gobernabilidad democrática se entiende como una relación en donde el juego político está abierto para los ciudadanos(as), y es en este debate abierto en donde se encuentran las mejores soluciones a un problema.

- El juego democrático es complicado y conflictivo, lo que no siempre es negativo. Permite el encuentro y el ejercicio de la ciudadanía.

- Es en la legitimidad del Estado que se logra construir un consenso que permite la activa participación de la ciudadanía en los canales participativos. Estos canales deben ser abiertos para estimular la participación.

- Un sistema político cerrado provoca el surgimiento de otras formas de participación que socavan sus bases y lo deslegitiman.

- La crisis de gobernabilidad genera situaciones poco deseables para el desarrollo de las democracias.

Bibliografía

ARBÓS Xavier y GINER Salvador, 1993, *La gobernabilidad*, Madrid, Siglo XXI Editores, ISBN: 84-323-0775-0.

BOBBIO Norberto, 1993, *Liberalismo y democracia*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, ISBN: 958-9093-77-9.

BUSHNELL David, 1996, *Colombia: una nación a pesar de sí misma*,

LACLAU Ernesto, 1987, "los movimientos sociales y la pluralidad de lo social", en *Revista Foro*, # 4, ISSN: 0121-2559

PALACIOS Marco, "La gobernabilidad en Colombia" en *Análisis político*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (IEPRI), N° 29, Págs. 3 – 19, ISSN: 0121-4705

RAWLS John, 1996, *Liberalismo Político*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, ISBN: 958-38-0022-8

SAEZ ALCANTARA Manuel, 1994, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, ISBN: 84-259-0959-7.

UNGAR Elisabeth y MURILLO Gabriel, 1993, "Hacia la construcción de una agenda de gobernabilidad: la reforma política y la superación de los obstáculos" en UNGAR Elisabeth, *La gobernabilidad en Colombia*, Bogotá, Departamento de Ciencia Política – Universidad de los Andes, págs. 27 – 79, ISBN: 958-95594-0-9.