

LIBROS DE **Cambio**

'ILEGITIMIDAD' DEL ESTADO EN COLOMBIA

Sobre los abusos de un concepto

Eduardo Posada Carbó



Alfaomega



LIBROS DE **Cambio**

LIBROS DE CAMBIO PUBLICADOS

1. LAS INSTITUCIONES COLOMBIANAS EN EL SIGLO XX.
Salomón Kalmanovitz
2. REFORMAS INSTITUCIONALES EN COLOMBIA. *Alberto Alesina*
3. UN FUTURO ECONÓMICO PARA COLOMBIA. *José Antonio Ocampo*
4. FALLOS Y FALLAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. *Sergio Clavijo*
5. LA VIOLENCIA EN COLOMBIA. *Armando Montenegro, Carlos Posada*
6. ¿CÓMO NEGOCIAN LOS COLOMBIANOS? *Enrique Ogliastri*
7. EL CAFÉ EN LA ENCRUCIJADA. *Diego Pizano*
8. EL DESEMPLEO: ¿QUÉ HACER? *Eduardo Lora*
9. ECONOMÍA: ENTRE LA CIENCIA Y EL PODER. *Sergio Clavijo*
10. EVALUAR PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN. *SED, Alcaldía Mayor de Bogotá*
11. ¿GUERRA CIVIL? EL LENGUAJE DEL CONFLICTO EN COLOMBIA.
Eduardo Posada Carbo
12. REPENSAR A COLOMBIA. *Talleres del Milenio*
13. LA JUVENTUD Y LAS DROGAS. *A. Pérez O. Scoppetta y P. Peña*
14. LA PAZ Y SUS PRINCIPIOS. *E. Posada, M. Deas, C. Powell*
15. ECONOMÍA CON RESPONSABILIDAD. *Varios*
16. EL MANEJO DE LA DEUDA PÚBLICA. *MinHacienda*
17. COMUNIDAD INTERNACIONAL, CONFLICTO ARMADO Y PERSPECTIVAS
DE PAZ EN COLOMBIA. *FIP*
18. SOSTENIBILIDAD PENSIONAL Y GASTO SOCIAL. *Sergio Clavijo*
19. GLOBALIZACIÓN: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES. *Diego Pizano*
20. PREPARAR EL FUTURO: CONFLICTO Y POST-CONFLICTO
EN COLOMBIA. *U. de los Andes, FIP*
21. SEGURIDAD Y LIBERTADES INDIVIDUALES. *Defensoría del Pueblo*
22. LA MEDIACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA LA RESOLUCIÓN
DE CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS. *Laura Wills Otero*
23. COLOMBIA: FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LA PAZ.
Marcelo M. Giugale
24. ESTUDIO DE LOS PROCESOS DE REINSERCIÓN EN COLOMBIA: 1991-1998
Gabriel Turriago Piñeros - José María Bustamante Mora

‘ILEGITIMIDAD’
DEL ESTADO EN COLOMBIA
Sobre los abusos de un concepto

EDUARDO POSADA CARBÓ



Calle 106A No. 22-56
Bogotá D.C. - Colombia
E-mail: sciente@alfaomega.com.co
Página Web <http://www.alfaomega.com.co>

Con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer

Diseño de cubierta: Alfaomega Colombiana S.A.

Primera edición: diciembre de 2003

© Eduardo Posada Carbo

© Alfaomega Colombiana S. A.

ISBN: 958-682-192-7 (colección)

ISBN: 958-682-522-1 (volumen)

Edición y diagramación electrónica: Alfaomega Colombiana S.A.

Impresión y encuadernación: Gráficas de la Sabana Ltda.

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

CONTENIDO

PRÓLOGO	ix
RECONOCIMIENTOS	xi
INTRODUCCIÓN	1
LA ILEGITIMIDAD Y SUS AMIGOS	5
UNA REALIDAD NO TAN SIMPLE	14
EL PRÍNCIPE SIN PALACIO	27
CONCLUSIONES: CONTRA EL CINISMO	40
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

PRÓLOGO

La Fundación Ideas para la Paz (FIP) tiene como una de sus prioridades la creación y divulgación de documentos que aporten a la consecución de la paz del país. Consciente de la importancia de efectuar una difusión adecuada y efectiva de este material para asegurar que llegue al mayor número de lectores, la FIP solicitó a la revista *Cambio* y a la editorial Alfaomega Colombiana S.A. publicar documentos en la serie “Libros de *Cambio*”. Hasta la fecha han circulado los siguientes documentos: *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*; *Repensar a Colombia*; *La paz y sus principios*; *Comunidad internacional, conflicto armado y perspectivas de paz en Colombia*; *Preparar el futuro: conflicto y post-conflicto en Colombia*, *La mediación como herramienta para la resolución de conflictos armados internos* y *Estudio de los procesos de reinserción en Colombia. 1991-1998*.

En esta tarea, la FIP ha querido estimular investigaciones dirigidas hacia una mayor claridad y precisión conceptual sobre la naturaleza de los problemas colombianos, condición para acertar en el diagnóstico y la búsqueda de soluciones. Como parte de este empeño, se publica el ensayo del historiador Eduardo Posada Carbó, *‘Ilegitimidad’ del Estado en Colombia. Sobre los abusos de un concepto*.

En esta oportunidad queremos agradecer muy especialmente a la Fundación Konrad Adenauer el apoyo para publicar este documento.

RECONOCIMIENTOS

Este ensayo tuvo sus orígenes en unas notas que preparé para el Encuentro Académico sobre la Paz en Colombia, celebrado en el Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, el 24 de enero del 2001 en París –publicadas bajo el título “El Estado y la democracia frente a la violencia y el proceso de paz en Colombia”, en *Carta Financiera*, 119 (julio-septiembre 2001). Aquellas notas me sirvieron de base para elaborar un texto mucho más completo que presenté, primero, en el VI Seminario Colombia: Democracia y Paz en el I Congreso Iberoamericano de ética y filosofía política, organizado por Alfonso Monsalve en la Universidad de Alcalá de Henares, en España, septiembre 16-20 de 2002, y, después, en la conferencia “Crisis of legitimate authority in Colombia”, en la Universidad de Northwestern en los Estados Unidos, organizada por Frank Safford, el 12 de abril de 2003. Una versión del mismo fue publicada en el libro sobre el encuentro de Alcalá, coeditado por Alfonso Monsalve, Carlos Patiño y Eduardo Domínguez, *Colombia: democracia y paz* (Medellín, Consejo de Medellín, Universidad de Antioquia, Universidad Pontificia Bolivariana, Instituto de filosofía del CSIC, 2003), vol VII.

Algunas de las ideas aquí expuestas han sido examinadas también en otros de mis escritos: “Sobre la legitimidad y la legitimación”, y “Los dirigentes y la legitimidad”, en www.ideaspaz.org; en el capítulo “La crisis política como crisis intelectual”, del libro de varios autores editado por El Áncora, *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un*

país en crisis (Bogotá, 2001); y en algunas de mis columnas en *El Tiempo*.

Quiero dejar expresos mis especiales agradecimientos a la Fundación Ideas para la Paz, a los miembros de su Comité Ejecutivo y a su director, Arturo García, por su muy valioso apoyo y estímulo que hicieron posible la elaboración y publicación de este trabajo.

INTRODUCCIÓN

“Nuestro Estado no es ni jamás fue legítimo de veras”, escribió el prestigioso columnista Hernando Gómez Buendía en 1995. Su opinión se expresaba entonces en medio del desarrollo de la seria crisis que sucedió a la elección de Ernesto Samper Pizano (1994-98), que pudo haber minado en su momento la legitimidad de la misma institución presidencial. El juicio de Gómez Buendía, sin embargo, no cubrió al gobierno de turno sino al Estado en su conjunto —en el presente y en el pasado: el Estado colombiano ni era ni “jamás” había sido “legítimo de veras”¹.

Abro este ensayo con una cita de quien ha sobresalido en la tarea de formar opinión en Colombia durante los últimos años porque me parece representativa de una tendencia intelectual, hoy generalizada y hasta dominante. Negarle al Estado colombiano su condición legítima se ha vuelto un lugar común. Gómez Buendía no está solo. Ni las acusaciones contra la legitimidad del Estado se apagaron con el fin de la administración Samper. Como en el juicio de Gómez Buendía, ellas suelen cubrir a todo el Estado, en una amplia dimensión temporal. Con frecuencia, además, tales juicios provienen de altos funcionarios del mismo Estado o de reconocidos miembros de la llamada clase dirigente, inusitadas y preocupantes expresiones de autodeslegitimación.

¿Bajo qué criterios se le desconoce la legitimidad al Estado colombiano? ¿Qué tan válidas son las denuncias sobre su ilegitimidad? ¿Se pueden extender a todas sus instituciones? ¿En toda su historia? ¿Cuál es el efecto, para el mismo Estado y para la sociedad, de esa falta de reconocimiento de

¹ “La paz posible”, *El Tiempo*, noviembre 21 de 1995, reproducido en Hernando Gómez Buendía, *El lío de Colombia. ¿Por qué no logramos salir de la crisis?* (Bogotá: 2000), p. 52.

legitimidad? En las páginas que siguen, propongo explorar éstos y otros interrogantes similares.

Mi preocupación por el tema tiene un doble origen. Primero, varios estudios sobre la historia electoral del país me han motivado a revisar arraigadas nociones sobre el pasado político nacional, en particular respecto de las fuentes democráticas del poder desde los inicios de la república². Segundo, el oficio de participar como periodista en el debate de opinión pública me ha llevado a prestar atención al lenguaje cotidiano con el que se analiza la realidad política, lleno de equívocos y de conceptos que se utilizan con ligereza extraordinaria —como el de la supuesta “ilegitimidad del Estado colombiano”³.

Este doble origen condiciona de alguna manera el enfoque adoptado y el propósito de este ensayo. Antes de ofrecer una discusión conceptual sobre un tema sumamente complejo⁴, me interesa entonces plantear unas reflexiones sobre el

² Véanse, entre otros trabajos, los capítulos dedicados a la historia electoral en mi libro reciente *El desafío de las ideas. Ensayos de historia intelectual y política de Colombia* (Medellín, 2003); “Las elecciones presidenciales en Colombia en 1930”, *Revista de Estudios Sociales*, 7, septiembre 2000; “Limits of power: elections under the conservative hegemony”, *Hispanic American Historical Review*, 77:2, mayo 1977; y “Fraude al sufragio: la reforma electoral en Colombia, 1830-1930”, en Carlos Malamud, ed., *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales, 1880-1930* (México, 2000).

³ Véanse mis ensayos “La crisis política como crisis intelectual”, en El Áncora, autores varios, *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis* (Bogotá, 2000); y *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia* (Bogotá: Libros de Cambio, 2001). He dedicado atención individualizada a algunos de esos conceptos equívocos en mis colaboraciones al portal electrónico de la Fundación Ideas para la Paz y en mis columnas en *El Tiempo*. Véase en particular mi serie de breves ensayos sobre el “lenguaje de la paz y sus errores”, en www.ideaspaz.org.

⁴ Véanse, por ejemplo, distintas perspectivas sobre el problema de la legitimidad en los siguientes trabajos: Peter Lassman, “The rule of man over man: politics, power and legitimation”, en Stephen Turner, ed., *The Cambridge companion to Weber* (Cambridge, 2000); David

lenguaje de los formadores de opinión en Colombia, en este caso respecto del uso y del abuso de una noción central en la vida de los Estados y, por ende, en toda organización social.

Debe advertirse de antemano que estamos frente a un tema sobre el cual se especula mucho pero sobre el que existen –hasta donde yo sé– muy pocos estudios que lo examinen de manera sistemática, con sus debidos sustentos empíricos⁵. La historiografía ha prestado escasa atención al pasado de las instituciones colombianas: ni el Congreso, ni los partidos han sido por lo general objeto de investigaciones desde una perspectiva moderna. Las prácticas políticas –los procesos electorales, los desarrollos de los gobiernos en particular–, tampoco han recibido la atención que habría de esperarse⁶. Ni qué decir de los valores sociales, o la percep-

Beetham, *The legitimation of power* (Londres, 1991); Rodney Barker, *Legitimizing identities. The self-presentation of rulers and subjects* (Cambridge, 2001); Leslie Green, *The authority of the state* (Oxford, 1988); A. John Simmons, *Moral principles and political obligations* (Princeton, 1981); Jean-Marc Coicaud, *Legitimacy and politics. A contribution to the study of political right and political responsibility* (Cambridge, 2002); y Juan Linz, *The breakdown of democratic regimes: Crisis, breakdowns and reequilibrations* (Baltimore y Londres, 1978), especialmente capítulo 2.

⁵ Véase, sin embargo, el interesante ensayo de Alfonso Monsalve, “Legitimidad y legitimación en Colombia a partir de los 90” (mimeo: Madrid, 2001). Véase también Jean-Michel Blanquier, “Las instituciones a prueba de práctica”, en Blanquier y Christian Gross, *Las dos Colombias* (Bogotá, 2002); y “El estado y la construcción de legitimidad”, Documento No. 2 de Arco, París, febrero/marzo de 2001.

⁶ Hay, por supuesto, excepciones. Me remito, entre otros, a los trabajos de David Bushnell, Malcolm Deas, Christopher Abel, Helen Delpar, León Helguera, Álvaro Tirado Mejía sobre historia de las elecciones, los partidos y administraciones individuales; y a los de Mario Latorre, Fernando Cepeda Ulloa, Rodrigo Losada, Gary Hoskin, Francisco Leal Buitrago y Elizabeth Ungar sobre las elecciones, los partidos y el Congreso para la época contemporánea. En fechas recientes ha habido un renovado interés en estos temas. Los libros editados por Ana María Bejarano y Andrés Dávila, y Francisco Leal Buitrago contienen una buena muestra de este “renacimiento”, como lo ha llamado Eduardo Pizarro Leongómez en uno de sus ensayos, “La atomización partidista

ción ciudadana de sus gobiernos⁷. De alguna u otra forma, todos éstos y otros temas son relevantes a la “legitimidad”. Sobre una pobre historiografía política es muy difícil contar con una ciencia política o una sociología robustas.

Frente a la pregunta “¿es el Estado colombiano legítimo?” no podemos tener una respuesta simple. Sin embargo, argumentaré que, en términos generales, existen fundamentos suficientes para sostener que, en contra de lo que comúnmente se sugiere, el Estado colombiano es legítimo, si bien con imperfecciones. A pesar de su legitimidad, amplios sectores de opinión y de la “clase dirigente” nacional han adoptado de manera creciente un discurso deslegitimador, un serio problema que amenaza con socavar la misma legitimidad.

En la sección siguiente, propongo revisar algunas de las opiniones difundidas en la prensa sobre la “ilegitimidad del Estado colombiano”, identificar la conceptualización que surge de ellas, y a partir de allí entonces examinar su validez. Paso seguido, me detengo en las manifestaciones de auto-deslegitimación, y su preocupante impacto en la gobernabilidad. El ensayo también discute lo que Jesús Antonio Bejarano llamara “el falso juego de las ilegitimidades”, esa tendencia dominante entre los formadores de opinión a equiparar –con frecuencia sin matiz alguno–, los problemas de legitimidad de un Estado democrático con quienes le disputan su autoridad a través del levantamiento armado, en particular, los grupos guerrilleros.

en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales”, en Francisco Gutiérrez Sanín, ed., *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano* (Bogotá, 2002), p. 359.

⁷ Un trabajo como el emprendido por George Klosko, sobre el carácter de los valores de la sociedad norteamericana, sería casi imposible de llevar a cabo entre nosotros, por la escasez de estudios sistemáticos, a lo largo de un período considerable, que nos permitiera generalizar sobre la naturaleza de tales valores. No obstante, se especula con frecuencia, por ejemplo, sobre la intolerancia de los colombianos –aceptada ya como axioma. Klosko, *Democratic procedures and liberal consensus* (Oxford, 2000).

LA ILEGITIMIDAD Y SUS AMIGOS

No se necesitan grandes esfuerzos para identificar entre nuestros formadores de opinión las expresiones que, de manera regular, desconocen del todo o subvaloran las bases de legitimidad del sistema político colombiano. “Este simulacro llamado democracia”: la descripción de Óscar Collazos encierra el mensaje central de un discurso muy generalizado, con raíces en el siglo XIX⁸. La democracia aquí sería apenas una farsa, sin fundamento legítimo alguno. ¿Cuáles son los motivos para tanta descalificación? ¿Qué concepto de “legitimidad” surge entre quienes no parecen reconocerle al Estado colombiano esta propiedad?

Una primera razón para negarle su carácter legítimo es el supuesto vacío de representación, como resultado de la crisis de los partidos tradicionales y, por encima de todo –paradójicamente–, por la percepción de su dominio absoluto de la política. Esa “dictadura excluyente liberal conservadora” a la que se refiere Jorge Restrepo, sería la fuente última de su ilegitimidad: “La democratización es legitimidad del Estado, si representa a todos y no sólo a los partidos...”. “¿Qué sirve tener un Estado perfectamente diseñado”, se pregunta, “si está secuestrado por roscas bipartidistas?”⁹.

El comportamiento de estas “roscas” –sus prácticas clientelistas y corruptas– sería otra fuente de ilegitimidad. Son comunes los retratos de un Estado carcomido por la corrupción, pero pocos quizá sean tan gráficos como el ofrecido recientemente por Juan Lozano: “...botín de bandidos inmisericordes, refugio de burócratas sin corazón, trinchera de resentimientos y desamores, instrumento de luchas

⁸ Óscar Collazos, “Idiota de grandes ligas”, *El Tiempo*, septiembre 7 de 2000.

⁹ Jorge Restrepo, “¿Culpable la Constitución?”, *El Tiempo*, julio 7 de 2001.

individuales, juguete de frivolidades, laboratorio de caprichos”¹⁰.

Si bien algunos le reconocen sus bases legales, consideran, no obstante, que el Estado colombiano es ilegítimo porque no cumple la tarea de satisfacer las necesidades ciudadanas. “La legitimidad parte de los logros democráticos”, ha expresado Francisco Leal Buitrago: “disminución de la pobreza, de la inequidad y respeto a los derechos humanos”¹¹.

Durante la campaña electoral para la presidencia del 2003, el entonces candidato Luis Eduardo Garzón señaló en efecto la falta de resultados en la acción gubernamental como una razón deslegitimadora del gobierno de Pastrana. Éste, según sus palabras, terminaba “con una ilegitimidad ... bien ganada”. ¿Por qué? Porque –observaba Garzón–, “las políticas macroeconómicas han empobrecido al conjunto de la sociedad colombiana, pero más profundamente a los sectores más débiles, que no pueden aceptar como legítimas las decisiones de los últimos gobiernos”.

Sus críticas sobre la “ilegitimidad”, sin embargo, no se limitaban a los gobiernos sino que se extendían al conjunto del sistema político. Garzón prometía “dar legitimidad—más que simple legalidad— a la democracia colombiana”. Casi sólo su elección y la de quienes le acompañaban simbolizarían esa propiedad que les negaba a sus opositores: “la legitimidad del Congreso está en entredicho —exceptuando los parlamentarios que nos acompañan y los de otros movimientos— ...Estamos listos para emprender el camino de la legitimidad y para que la democracia tenga su verdadero significado”¹².

Los logros de la acción gubernamental están así mismo asociados a la confianza que los ciudadanos puedan tener

¹⁰ Juan Lozano, “Sobre los niños de Mercaderes”, *El Tiempo*, fecha imprecisa.

¹¹ “A nosotros no se nos ha acabado la guerra fría”, entrevista con Francisco Leal Buitrago, *El Tiempo*, septiembre 15 de 2002.

¹² Luis Eduardo Garzón, “Legitimar el Estado”, *Cambio*, fecha imprecisa.

en las instituciones estatales. Como lo ha observado Leal Buitrago, “un Estado políticamente fuerte es el que tiene credibilidad en la gente. Incluso no necesita hacer presencia física para que la población crea en él y sea una instancia efectiva para solucionar conflictos. Eso se llama legitimidad”. Y eso lo tiene “poco” el Estado colombiano, según Leal Buitrago, quien además duda de “su viabilidad como Estado-nación. Aquí el Estado y la Nación han sido débiles”.

Este lenguaje sobre la “ilegitimidad” del Estado colombiano, de uso corriente en la prensa, se encuentra muy generalizado entre los académicos y quienes participan activamente en la discusión de políticas públicas en el país. Estos sectores no se encuentran aislados entre sí: todos hacen parte de ese complejo proceso que es la formación de la opinión pública. No es el propósito de este ensayo el mostrar cómo el vocabulario de la “ilegitimidad” se retroalimenta en diversos medios. Importa, sin embargo, observar su amplio arraigo.

Antes de la adopción de la nueva Constitución de 1991, el diagnóstico tal vez dominante sobre los problemas colombianos se expresaba en términos de “crisis de legitimidad”. Ana María Bejarano, en un trabajo representativo, se refería así al desbordamiento de los “conflictos sociales y políticos”, como resultado de la debilidad del Estado sumada a “la pérdida de legitimidad del régimen político”¹³. La “agudización de la violencia” sería entonces la expresión de tales conflictos —la “crisis de legitimidad del régimen”, su “talón de fondo”. Un presidente como Virgilio Barco (1986-1990) habría recibido un país cuyo sistema operaba “dentro de grados de legitimidad bastante endeble”. La crisis de legitimidad, en palabras de Bejarano, afectaba a todos: “en primer lugar al Estado y al régimen político, pero también a

¹³ Ana María Bejarano, “Estrategias de paz y apertura democrática: un balance de las administraciones Betancur y Barco”, en Francisco Leal Buitrago y Leon Zamosc, eds., *Al filo del caos* (Bogotá, 1990), pp. 59 y ss.

los demás actores políticos, incluida la guerrilla en tanto proyecto estratégico alternativo”.

Similarmente, en un estudio sobre la Constitución de 1991, John Dugas definió la crisis política colombiana en ese momento por dos “elementos centrales... –la falta de legitimidad del régimen político y la descomposición social”¹⁴. Entre los analistas de nuestra realidad, como lo observó Gabriel Murrillo, existía “un acuerdo, cada vez más generalizado, de que la crisis ...que atraviesa el país es una crisis de legitimidad”. A la nueva Constitución por ello habría que entenderla como un “ ‘pacto social’ cuya finalidad es poner fin a la prolongada crisis de legitimidad del régimen político colombiano”¹⁵.

Si así se definía la crisis, el diagnóstico sobrevivió a la nueva Carta. Es cierto que el discurso de la “ilegitimidad” se amainó un poco tras promulgada la Constitución –sobre todo entre los defensores de la Carta, quienes le otorgan a ella la función de haber relegitimado el régimen político. No obstante, a fines de la década de 1990, perseveraba el viejo diagnóstico, reformulado, por ejemplo, bajo la “hipótesis del almendrón” de Hernando Gómez Buendía: “los colombianos... confían poco en las instituciones formales. Esta falta de legitimidad tiene algunas de sus confirmaciones más agudas en la violencia y en el narcotráfico”¹⁶.

¹⁴ Dugas, “La Constitución política de 1991: ¿Un pacto viable?”, en Dugas, ed., *La Constitución política de 1991: ¿Un pacto viable?* (Bogotá, 1993), pp. 17-18.

¹⁵ Murrillo, “Prólogo”, en Dugas, ed., *La Constitución política de 1991*, p. 10. Para otras observaciones sobre la crisis de legitimidad como antesala de las reformas de 1991, véanse los ensayos de Pierre Gilhodes, “Los partidos políticos, 1990-1995”, y Elizabeth Ungar, “El Congreso en la nueva realidad, ¿modernización o retroceso?”, en Francisco Leal Buitrago, ed., *En busca de la estabilidad perdida* (Bogotá, 1995).

¹⁶ Hernando Gómez Buendía, ed., “La hipótesis del almendrón”, introducción al volumen *¿Para dónde va Colombia?*, (Bogotá, 1999), p. 29.

Entre las tesis recientes más difundidas sobresalen las de Luis Jorge Garay. En varios de sus trabajos, Garay ha insistido en la “precaria legitimidad e institucionalidad del Estado” como una de las causas fundamentales de la crisis, al lado de la ausencia del sentido de lo público, la erosión de la convivencia ciudadana, el conflicto armado y el narcotráfico¹⁷. El proceso constitucional, según Garay, no habría configurado “un verdadero contrato social”. El país nunca habría alcanzado “una suficiente creación societal de lo público ni la instauración de un verdadero Estado de Derecho”, y estaría sufriendo una “crisis de legitimidad por el creciente escepticismo ciudadano sobre su efectividad y representatividad”. Como consecuencia de su “deslegitimación y desinstitucionalización”, el Estado adolecería de suficiente poder de convocatoria ciudadana. Garay identifica a la instauración de la legitimidad del Estado como uno de los principales “desafíos estructurales” que enfrentaríamos los colombianos.

Importa advertir con claridad que las acusaciones sobre la ilegitimidad del Estado colombiano de ninguna manera significan reconocerle legitimidad a la subversión armada. “Su guerra, señores, perdió vigencia histórica”, decía la carta pública que a fines de 1992 connotados intelectuales, aca-

¹⁷ Véase su ensayo “La transición hacia la construcción de sociedad. Reflexiones en torno a la crisis colombiana”, en el libro editado por A. Camacho Guizado y Francisco Leal Buitrago, *Armar la paz es desarmar la guerra* (Bogotá, 2000), pp. 403 y ss. Los planteamientos de Garay son particularmente relevantes a los argumentos de este ensayo, tanto por la amplia divulgación que han recibido en la prensa como por su aparente aceptación por significativos representantes de la dirigencia nacional. Véase, por ejemplo, la síntesis programática de los Talleres del Milenio, coordinados por Garay en *Repensar a Colombia* (Bogotá: 2002), donde se acogen sus ideas sobre la precaria legitimidad del Estado expuestas en otros de sus trabajos. Véanse también de Garay, *Construcción de una nueva sociedad* (Bogotá, 1999), y su ensayo en el libro editado por Hernando Gómez Buendía, *¿Para dónde va Colombia?* (Bogotá, 1999); y “La propuesta de Garay”, *Cambio*, junio 26 de 2000; entrevista con Garay en *El Tiempo*, marzo 19 de 1999.

démicos y artistas le enviaron a la guerrilla condenando sus métodos y atrocidades¹⁸. Desde entonces, sus acciones se han vuelto aún más bárbaras. Y la condena es así más extendida. Pero existe la tendencia de equiparar las culpas en un discurso que Jesús Antonio Bejarano describiera como “el falso juego de las ilegitimidades”¹⁹.

Tanto el Estado como la guerrilla carecerían entonces de legitimidad. Una especie de espejos contrapuestos: éste es el retrato que nos ofrece del problema Alberto Restrepo G. “El funcionamiento del Estado colombiano”, es sus palabras, sería “la perpetuación de los vicios políticos de la colonia”; y “la actividad subversiva, la prolongación de los vicios del Estado”. “El Estado defiende la validez de una democracia representativa lacrada de clientelismo y corrupción; la subversión, la de una democracia popular convertida en dictadura”. “La inmoralidad del uno y de la otra han engendrado ese monstruo pavoroso, asesino y acaparador” —el paramilitarismo. Estado y guerrilla tendrían, en fin, “la misma visión deformadora, la misma posición conflictiva, la misma actitud agresiva y la misma actividad condenatoria”²⁰.

Sin llegar a estas equiparaciones, Juan Gabriel Tokatlian ha ofrecido también un cuadro en el que Estado y guerrilla comparten problemas de ilegitimidad: “no hay un proyecto homogéneo que crece en legitimidad mientras otro decrece, compensando así una situación de alzas y bajas en términos de lo que es legítimo e ilegítimo. No hay una élite tradicional, reinante e ilustrada, ni un contrapoder, vigoroso y civilizador”. Según Tokatlian, “asistimos más bien a legitimidades degradadas; tanto en las existentes como de las desafiantes”²¹.

¹⁸ “Su guerra, señores, perdió vigencia histórica”, *El Tiempo*, noviembre 22 de 1992.

¹⁹ Jesús Antonio Bejarano, *Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos* (Bogotá, 1995), pp. 136-7.

²⁰ “Desencuentro de dos violencias”, *El Colombiano*, enero 11 de 2002.

²¹ “Una mirada distinta”, *El Tiempo*, enero 19 de 2002. Otras equiparaciones son similarmente confusas. Antonio Caballero, por ejemplo, reconoce

Otras descripciones no se refieren de manera directa a la condición “ilegítima” de nuestra democracia, pero contribuyen a ese clima de opinión hostil frente a la tarea de las instituciones estatales.

Algunos simplemente hablan de la necesidad de rescatar “una democracia enferma” y “un Estado en descomposición”²². Pero otros lo expresan en términos más dramáticos: “No es que el país esté enfermo... Es que no hay Estado, o sus voceros carecen de los principios necesarios para ejercer sus cargos”²³. No lo hay ahora, y, según Víctor Paz Otero, tampoco lo hubo en el pasado: “Somos una sociedad sin Estado. Nunca ha existido ni siquiera un simulacro de Estado... De manera que cuando invocamos su presencia estamos siempre invocando una ausencia o un fantasma”²⁴.

El lenguaje de los “Estados colapsados”, tan de moda hoy en la disciplina de las relaciones internacionales, se ha venido abriendo campo entre nosotros. Como lo ha descrito Rudolf Hommes, “el Estado colombiano, su administración, su organización política y sus militares, como partes de ellas, han fracasado o están fracasando irremediable y estruendosamente”. Frente a un Estado que no ha existido, ni existe, o que ha fracasado, la discusión sobre su legitimidad sería irrelevante. Frente a ese vacío absoluto, habría que rehacerlo todo: “construir un Estado que sirva para algo”²⁵.

que el Estado colombiano tiene un origen legítimo, al tiempo que le otorga a la guerrilla un origen y objetivos legítimos. Así mismo dice que “a la hora de la práctica política, (el Estado) ha solido actuar de manera completamente ilegítima”, mientras condena también los métodos “completamente ilegítimos de la guerrilla”. Juan Carlos Iragorri, *Patadas de ahorcado. Caballero se desahoga* (Bogotá, 2002), pp. 44 y 59.

²² “La última oportunidad”, editorial de *El Tiempo*, agosto 7 de 2002.

²³ “El muro y otras desgracias”, editorial de *El Espectador*, septiembre 8 de 2000.

²⁴ Víctor Paz Otero, “Un Estado para la crisis”, *El Espectador*, abril 28 de 2001.

²⁵ Rudolf Hommes, “El fracaso del Estado”, *El Colombiano*, mayo 12 de 2002.

“Estado ilegítimo”, “fracasado”, “colapsado” o “inexistente”; “simulacro llamado democracia”; “legitimidades degradadas” –tanto en el Estado como en la guerrilla–: hasta aquí he querido mostrar las diferentes expresiones utilizadas con frecuencia por nuestros formadores de opinión para juzgar las bases que le dan soporte al Estado nacional. Quizá las citas aisladas que he transcrito en los párrafos anteriores no le hagan plena justicia a sus autores. Creo, sin embargo, que ellas sirven para ilustrar el lenguaje dominante que, en ciertos sectores, ha condicionado un clima de opinión confuso frente al Estado colombiano –su naturaleza, sus capacidades y sus limitaciones.

Quienes así condenan al Estado no conforman una corriente homogénea de pensamiento. Sobresale, en efecto, ese origen tan variado de un juicio que a ratos, y a primera vista, parecería ser unánimemente compartido, sin distinciones políticas. El tono absolutista del lenguaje se encuentra también muy generalizado en otros aspectos del debate público. Así como se lanzan acusaciones de ilegitimidad contra el Estado –contra todo el Estado, sin matices, en toda su historia republicana–, se juzga en términos similares tanto a quienes lo dirigen –su “clase política”, el “establecimiento”, las “élites”–, como a la sociedad colombiana en su conjunto, por su indiferencia con el crimen y hasta por su comportamiento violento²⁶.

Las constantes referencias a la “ilegitimidad” no van siempre acompañadas de claridad conceptual. Sin embargo, de ellas pueden identificarse algunos criterios que parecen predominar sobre el tema: la falta de representatividad del sistema político; la ineffectividad de la acción gubernamental; y la falta de confianza ciudadana en las instituciones. Debería discutirse con mayor detenimiento que el que per-

²⁶ Sobre la generalización de tanto estereotipo, véase Fernando Cepeda Ulloa, “Hablar mal (pésimo) de Colombia está de moda”, *Cambio*, febrero 14 de 2001.

miten estas líneas si estos tres criterios se ajustan o no, y en qué medida, a la noción de “legitimidad”. Por lo pronto, me interesa examinar a continuación la validez de los juicios que, a partir de cada uno de ellos, le niega tal propiedad al Estado colombiano.

UNA REALIDAD NO TAN SIMPLE

En las páginas anteriores expuse cómo se difundió un lenguaje deslegitimador del Estado colombiano entre diversos y distinguidos formadores de la opinión pública. A partir del uso que dan allí a la noción de “ilegitimidad”, señale tres criterios que la definirían: la falta de representatividad del sistema político; la ineffectividad de la acción gubernamental, y la falta de confianza ciudadana en las instituciones. Me propongo ahora examinar qué tan válidos son, bajo tales definiciones, los juicios sobre la supuesta “ilegitimidad” del Estado en Colombia

Alrededor del primer criterio –la falta de representatividad del sistema–, se agrupa un conjunto de críticas a las reglas de juego, instituciones y funcionamiento de la democracia colombiana. Se incluyen allí la negación de cualquier significado a su pasado electoral, las condenas a los partidos tradicionales, las acusaciones contra el carácter “excluyente” del régimen, las fallas del sistema electoral, las denuncias sobre las prácticas clientelistas o sobre los niveles de abstención. No es éste el espacio para analizar en detalle todos estos puntos. Para los propósitos de este ensayo, basta advertir sobre la necesidad de revalorar la historia electoral del país, de apreciar el contexto ideológico que propició su desprecio, de apreciar así mismo los cambios políticos durante la última década, y de entender la compleja formación de la estructura del poder en Colombia.

Una revisión del récord electoral tendría que ser el punto obligatorio de partida. Cualquier repaso impresiona. Desde 1836 los colombianos han acudido regularmente a las urnas para elegir a sus gobernantes: cada cuatro años entre 1832 y 1856; cada dos entre 1863 y 1884; cada seis entre 1886 y 1903; y nuevamente cada cuatro años entre 1910 y el presente –una regularidad sólo interrumpida por breves períodos dictatoriales. Estos regímenes de fuerza en casi dos si-

glos de vida republicana se pueden contar con los dedos de las manos. A pesar de las repetidas guerras civiles del siglo diecinueve, sólo en una ocasión, como bien lo ha subrayado David Bushnell, el gobierno constitucional fue derrocado como resultado de esos conflictos –Mariano Ospina Rodríguez, tras el levantamiento de 1859²⁷. Y sólo en una ocasión los militares se tomaron el poder en el siglo veinte –bajo el corto período de 1953-57.

La norma ha sido, pues, que el poder ha estado en manos de los civiles y los cambios se han sucedido, de manera primordial, a través de las elecciones –unas elecciones bajo un sufragio histórico relativamente amplio. Un examen sistemático de este intenso calendario electoral –que compare además la experiencia colombiana con otras en el continente y hasta con los mismos países europeos–, podría permitir la superación de tanto estereotipo y condena ligera. Y permitir, de paso, la revaloración de una rica tradición electoral, despreciada en esas lecturas históricas que apenas saben identificar anomalías –fraudes, violencias o manipulaciones.

Cualesquiera fuese su origen, las impresiones sobre un pasado electoral vacío en significados se vieron reforzadas por el discurso dominante desde la década de 1960. La democracia colombiana logró sobrevivir la ola de dictaduras que se apoderó del continente, pero no salió ilesa del embate ideológico contra la “democracia formal” y “burguesa” que alimentaron el marxismo-leninismo y la revolución cubana. El sufragio y las actividades que le acompañan –la organización partidista, las campañas electorales y la representación parlamentaria–, perdieron entonces valor social y político entre amplios sectores intelectuales²⁸.

²⁷ Bushnell, “Politics and violence in nineteenth-century Colombia”, en Charles Bergquist *et al.*, *Violence in Colombia. The contemporary crisis in historical perspective* (Wilmington, 1992).

²⁸ Como lo reconoció Eduardo Pizarro Leongómez: “...La intelectualidad de izquierda en Colombia... fue profundamente negativa frente a la de-

El acuerdo bipartidista del Frente Nacional (1958-1974) –suscrito con el fin de ponerle fin a la violencia sectaria y retornar a la constitucionalidad, y aprobado por una aplastante mayoría en el plebiscito de 1957–, sirvió no obstante para perpetuar la imagen de un régimen excluyente y cerrado. Se le asimiló en el lenguaje con las dictaduras del Cono Sur. Y se le desconoció en algunos medios todo valor democrático, a pesar de la flexibilidad en su funcionamiento, como lo demostró el excelente trabajo de Mario Latorre²⁹. La discusión sobre la legitimidad del Frente Nacional escapa a los fines de este ensayo³⁰. Tan sólo interesa observar cómo en las condenas contra dicha experiencia se encuentran quizá los antecedentes más inmediatos de las descalificaciones absolutas que aún sobreviven con fuerza: en Colombia, se decía y se dice, la libertad de expresión no existe; no ha habido lugar para la oposición democrática frente al monopolio del bipartidismo; las elecciones no tienen ningún significado ante sus prácticas corruptas y clientelísticas, o ante los niveles de abstencionismo.

Una revisión desapasionada del período frentenacionalista, bajo los postulados de la democracia liberal, ofrecería quizá menos condenas, mayor entendimiento y reconsideraciones. De todas formas, el Frente Nacional dejó de existir hace al-

mocracia y el Estado... Imbuidos de esquemas marxistas reduccionistas... contribuimos a erosionar las bases de legitimidad de la democracia colombiana con el argumento de que era una democracia formal, autoritaria y elitista. En esta condena de la democracia liberal coincidimos con el resto de la izquierda en América Latina. Pero lo grave es que la intelectualidad colombiana ha sido la última en América Latina en rescatar los valores democráticos”, en “Una charla con Eduardo Pizarro Leongómez”, *Carta Financiera*, 122 (agosto de 2002), p. 72. Véase también mi ensayo “Reflexiones sobre la cultura política colombiana”, *Cátedra Corona, Universidad de los Andes*, 2, (Bogotá, 2001).

²⁹ Latorre, Mario, *Elecciones y partidos políticos en Colombia* (Bogotá, 1974).

³⁰ Una interesante discusión revisionista sobre el tema de la legitimidad del Frente Nacional se encuentra en uno de los capítulos del libro que Alfonso Monsalve está preparando sobre la materia.

gún tiempo. En su lugar, la nueva Constitución de 1991 diseñó un nuevo aparato institucional que la Nación no acaba de digerir. Éste vino de la mano de un proceso de paz al que no se le reconocen debidamente sus bondades, a pesar de haberse podido demostrar allí que es posible integrar el descontento de grupos guerrilleros³¹. Nuevos instrumentos –como el de la circunscripción especial para el Senado–, fueron expresamente establecidos para ofrecerle oportunidades a las minorías y nuevos grupos políticos³².

No creo que estas reformas se hayan quedado en el papel. Las reformas (cuyo proceso se inició mucho antes de 1991) han dado lugar a cambios muy visibles. Las elecciones populares de alcaldes y gobernadores han modificado la estructura y dinámica del poder en proporciones aun no suficientemente valoradas. El bipartidismo se encuentra erosionado. Y aunque no ha surgido un tercer partido consolidado³³, los movimientos independientes han jugado un protagonismo significativo en las administraciones locales, en el parlamento, y en sucesivas elecciones presidenciales. Los niveles de rotación en el Congreso son altísimos –una comparación con los índices de otros países del mundo industrializado así lo comprobaría. Claro que existen continuidades (y éstas, en sí mismas, no me parecen condenables); pero la obsesión contra el “continuismo” impide con

³¹ Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero, eds., *De las armas a la política* (Bogotá, 1999).

³² El impacto de algunas de estas reformas se examina en Francisco Gutiérrez Sanín, ed., *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano* (Bogotá, 2002).

³³ Al momento de revisar este texto para su publicación, los resultados de las elecciones locales de octubre de 2003 sugerían el fortalecimiento del Polo Democrático Independiente como un tercer partido político, independiente de los tradicionales. Es muy temprano para llegar a conclusiones definitivas sobre los efectos de las elecciones en el sistema de partidos. Pero una primera lectura de los resultados serviría para reforzar algunos de los argumentos de este ensayo.

frecuencia apreciar la naturaleza y dimensión de todos estos cambios³⁴.

Un creciente número de prestigiosos académicos reconocen, sin ser complacientes, las bases normativas del sistema y su componente representativo. A pesar del conflicto, Daniel Pécaut destaca el que Colombia continúe “reivindicando el Estado de Derecho y los procedimientos democráticos”³⁵. Marco Palacios ha subrayado la “fortaleza del sistema electoral” –su “regularidad, credibilidad, arraigo en la población”–, lo que explicaría en parte su inmunidad ante el “boicoteo militar de los grupos alzados en armas” en 1997³⁶. Sobre esta fortaleza, como lo sugiere Palacios, se debería emprender la reforma política para afianzar la autoridad estatal. El mismo Francisco Leal Buitrago, tras las elecciones de 1997 y 1998, observó que tales comicios habían mostrado “que la construcción de la ciudadanía” había tenido “un avance sorprendente”, mientras destacaba también la “clara legitimidad” que el caudal de votos le confería al mandato presidencial de entonces³⁷. Más recientemente, Francisco Gutiérrez Sanín ha ofrecido una reinterpretación del partido liberal, en la que se vuelven a reivindicar sus “bases sociales fieles y genuinas”³⁸.

Ninguna de las anteriores observaciones sugiere que el sistema electoral, los partidos políticos ni sus prácticas estén libres de defectos. Todas ellas van acompañadas de serias preocupaciones. Sin embargo, como lo han señalado

³⁴ Para un excelente análisis de la tradición reformista colombiana, en materia política, véase el libro de Arturo Sarabia Better, *Las reformas políticas en Colombia. Desde el plebiscito de 1957 hasta el referéndum del 2003* (Bogotá, 2003).

³⁵ Pécaut, *Guerra contra la sociedad* (Bogotá, 2001), p. 91.

³⁶ Marco Palacios, “Proyecciones sobre escenarios de mediano y corto plazo”, Trabajo realizado para la FIP, marzo 22 de 2001, sin publicar.

³⁷ Leal Buitrago, “Las utopías de la paz”, en Leal Buitrago, ed., *Los laberintos de la guerra* (Bogotá, 1999), p. 116.

³⁸ Gutiérrez Sanín, “Democracia dubitativa”, en Juan C. Rodríguez, ed., *Colombia. Cambio de siglo* (Bogotá, 2000), p. 116.

Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez, lo más característico de la democracia colombiana no es que esté en crisis, sino que haya logrado sobrevivir a los formidables desafíos de décadas recientes. Bejarano y Pizarro, en efecto, analizan el paradójico y hasta contradictorio proceso político en el que altos grados de apertura e inclusión han venido acompañados de un deterioro de las libertades civiles, como resultado ante todo de la violencia proveniente del narcotráfico, de la guerrilla y de los paramilitares. En vez de “restrictiva”, “acorralada” –tal sería según ellos el adjetivo apropiado para calificar la democracia colombiana³⁹.

A partir de criterios normativos e institucionales, las observaciones de estas corrientes revisionistas estarían sugiriendo entonces juicios más matizados sobre la supuesta ilegitimidad estatal, lejos de las sentencias perentorias que predominan en el debate de opinión. Lo que está haciendo falta son trabajos sistemáticos que, sobre bases empíricas, logren medir las fortalezas y debilidades de las reglas del juego democrático, como lo ha propuesto Alfonso Monsalve⁴⁰. Sospecho que en algunas categorías nos irá mejor que en otras. Y, cualesquiera fuese el resultado, habría que advertir que, definida desde los procedimientos y las instituciones, la “legitimidad” es una propiedad dinámica –sigue el ritmo de los ciclos electorales–, y múltiple –sigue la misma diversidad de la composición del poder público. En otras palabras –por ejemplo–, si bien el escándalo que rodeó la elección del presidente Samper pudo haber minado la legitimidad de la Presidencia en 1994, esta institución habría recuperado legitimidad en las elecciones subsiguientes⁴¹. La elec-

³⁹ Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro, “From ‘restricted’ to ‘besiege’: the changing nature of the limits to democracy in Colombia” (mimeo, próximo a publicarse, Notre Dame, 2002).

⁴⁰ Comunicación personal con Alfonso Monsalve, quien está adelantando un estudio a partir de las nociones de Robert Dahl.

⁴¹ “La legitimidad del gobierno del presidente Samper fue en un principio muy cuestionada...”, en Francisco Leal Buitrago, “Presentación”, en

ción viciada de algunos congresistas, como se ha denunciado tras los comicios del 2002, no podría ilegitimar a todo el Congreso. Nadie, hasta donde sé, ha tildado de ilegítimas las elecciones de los alcaldes de Bogotá desde la inauguración del sistema en 1988.

Algunos aceptan quizá la validez general del sistema electoral y sus instituciones, pero le niegan legitimidad al Estado colombiano por su falta de resultados en el cumplimiento de sus funciones —el segundo criterio identificado en el capítulo anterior. Desde una perspectiva democrática, este criterio plantearía serios problemas conceptuales. No sólo significaría aceptar una noción maximalista de la democracia, sino que también estaría sugiriendo la posibilidad de “legitimar” regímenes alternativos —no democráticos, como los dictatoriales. Pero aún si se acepta el postulado, un juicio sobre la “ilegitimidad” del Estado colombiano a partir de la efectividad de sus tareas tendría que ser, por lo menos, calificado y diverso.

Históricamente, el Estado colombiano tiene unas credenciales reformistas que sus críticos radicales nunca reconocen. Quienes repasan hoy la experiencia del Frente Nacional aceptan, como lo ha observado Daniel Pécaut, que el Estado “tampoco... fue tan ineficiente como a menudo se pretende”⁴². Según Francisco Gutiérrez Sanín, la fuerza del partido liberal se explicaría, entre otras razones, por “la construcción de jirones de estado de bienestar” durante los años fretenacionalistas⁴³. En 1991, Miguel Urrutia subrayó el récord macroeconómico del sistema político colombiano

Leal Buitrago, ed., *En busca de la estabilidad perdida* (Bogotá, 1995), p. 18. Para un análisis de las elecciones de 1998, Fernando Cepeda Ulloa y Eduardo Posada Carbó, “The Colombian presidential elections of 1998”, *Electoral Studies*, 18 (1999).

⁴² Daniel Pécaut, “Hilos de la madeja”, *Lecturas Dominicales. El Tiempo*, julio 2 de 2000.

⁴³ “Democracia dubitativa”, en Juan Carlos Rodríguez Raga, ed., *Colombia cambio de siglo. Balances y perspectivas*, p. 116.

durante las décadas de 1970 y 1980: “produjo crecimiento económico, un mejoramiento en la distribución del ingreso, y gastos gubernamentales relativamente progresivos”⁴⁴.

Interrogado si creía que el Estado era legítimo, Antanas Mockus respondió en alguna ocasión que el Estado era “bifronte”: “Tiene una cara política muy ilegítima y una cara incipiente, aburrida, de tecnócratas, con una cierta legitimidad”. Mockus añadió que “alguna parte de la acción del Estado es seria y la gente la respeta. Pienso en el Banco de la República”⁴⁵. Pero esta doble cara no es apenas “incipiente” —el Banco fue fundado en 1923 y ha sido siempre una institución respetable y respetada. Y la cara legítima como resultado de las acciones estatales tiene, a su turno, muy variadas manifestaciones.

Otra de estas manifestaciones la ofrece el país urbano donde, según Marco Palacios, “se han creado islas muy sólidas (aunque las situaciones son muy fluidas) de alta gobernabilidad y legitimidad, como es el caso de las metrópolis: Bogotá, Cali, Barranquilla y aún Medellín”⁴⁶. Una breve mirada a la experiencia de Bogotá puede ser ilustrativa.

La capital colombiana, como lo ha observado Fabio Zambrano, “aparece como una ciudad que resuelve positivamente sus principales problemas y está mostrando un cambio radical en la gestión pública que se perfila como un nuevo modelo de gobernabilidad”. Los resultados son evidentes en casi todos los frentes: saneamiento fiscal, mejoras en el cubrimiento de salud, un moderno sistema de transporte masivo —el famoso Transmilenio—, significativo crecimiento de alumnos en la educación pública (en los últimos siete

⁴⁴ Urrutia, “On the absence of economic populism in Colombia”, en R. Dornbusch y S. Edwards, eds., *The macroeconomics of populism in Latin America* (Chicago y Londres, 1991).

⁴⁵ “La sociedad habla a través de uno”, entrevista con Juan Mosca en *Lecturas Dominicales. El Tiempo*, octubre 22 de 1995.

⁴⁶ Marco Palacios, “Proyecciones sobre escenarios de mediano y corto plazo”, Trabajo realizado para la FIP, marzo 22 de 2001, sin publicar.

años los programas de la Alcaldía han ampliado la cobertura de educación básica al 98%), llamativas bibliotecas populares⁴⁷. Por esta serie de logros, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, seleccionó a Bogotá como “un modelo de ciudad y de sociedad para el desarrollo humano sostenible, cimentado en un marco de relaciones constructivas entre los diferentes actores políticos, económicos y sociales, e impulsado por una fuerte capacidad institucional y liderazgo”.

En contraste con lo sucedido en las grandes ciudades, se denuncia con frecuencia la ausencia del Estado en el mundo rural. Francisco de Roux, por ejemplo, ha observado que “las comunidades de paz en el Magdalena Medio han sido llevadas a cabo por los propios pobladores”, pero paso seguido resalta que en esos esfuerzos “han colaborado entidades estatales como Planeación Nacional y Ecopetrol, la ACCI y las alcaldías municipales, el SENA y los ministerios de Agricultura, Salud y Educación”⁴⁸. Lejos de rechazar al Estado, las quejas del mundo rural sugieren demandas por una mayor presencia del mismo. Y no denotan ausencia absoluta⁴⁹. De Roux destaca los “sistemas regionales de planeación participativa” en el Magdalena Medio, donde han contado con la “importante colaboración del Consejo Nacional de Planeación”.

Un área de graves deficiencias en las funciones del Estado es la seguridad ciudadana. Por supuesto que ésta no es

⁴⁷ Véase Fabio Zambrano, “Diez años de la revolución cachaca”, *Semana*, diciembre 24 de 2002; y “Bogotá, ejemplo para el mundo”, *Semana*, octubre 26 de 2002. Para un reconocimiento de estos logros por la prensa extranjera, véase el artículo de Scott Wilson en *The Washington Post*, septiembre 6 del 2002.

⁴⁸ Entrevista con Cecilia Orozco, en *¿Y ahora qué? El futuro de la guerra y la paz en Colombia* (Bogotá, 2002), pp. 264 y ss.

⁴⁹ Para una perspectiva histórica, véase el ensayo de Malcolm Deas, “La presencia de la política nacional en la vida provinciana, pueblerina y rural de Colombia en el primer siglo de la república”, en *Del poder y la gramática* (Bogotá, 1993).

una falla insignificante: tal es la tarea que define al Estado moderno por excelencia. Sin seguridad es imposible aspirar a otros valores sociales como la libertad y la justicia. Recuperar la seguridad es, sin duda, el reto prioritario del Estado colombiano, y así lo ha reconocido el gobierno⁵⁰. Pero negarle legitimidad al Estado sólo por los altos niveles de violencia significaría reconocerle legitimidad a las organizaciones criminales responsables en buena parte del problema. Con ello se estarían desconociendo además los resultados de las acciones de nuevas instituciones como la Fiscalía, o de las reformas en la Policía y el Ejército. En algunos casos, como en el de Bogotá, existen evidencias de efectivas respuestas gubernamentales frente a la violencia: “allí han disminuido las tasas de homicidio desde 1995 de 94 por cada 100.000 habitantes a 31 en el 2002”. Y durante el primer año de la administración Uribe, los estudios del Departamento Nacional de Planeación dieron muestras de una considerable disminución de la violencia: en comparación con el primer semestre del 2002, los homicidios se redujeron en un 23% durante el mismo período en el 2003; los secuestros cayeron en un 34%, y los atentados terroristas en un 53%⁵¹.

Por encima de todo, habría que enfatizar, como lo ha señalado Jorge Orlando Melo, que “en medio de la crisis de la justicia y el orden público, el país se sigue transformando: cada día es más urbano, más escolarizado, menos jerárquico, más moderno en sus creencias”, y reconocer, como Melo lo hace, que “algunas instituciones, públicas y privadas, funcionan bien”⁵².

El tercer criterio que se aduce para negarle legitimidad al Estado colombiano es el de la falta de confianza ciudadana-

⁵⁰ Colombia (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional), *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (Bogotá, 2003).

⁵¹ *El Tiempo*, julio 10 de 2003.

⁵² Melo, “Instituciones de Colombia: una historia inconclusa”, *Credencial Historia*, 145, enero de 2002.

na, las percepciones y creencias negativas de los gobernados respecto de la autoridad de quienes gobiernan y sus instituciones –quizá la dimensión weberiana más difundida. Tampoco bajo este criterio podrían aceptarse descalificaciones tan contundentes.

Para comenzar, se trata de una variable de enorme volatilidad. Los niveles de confianza en el gobierno nacional eran bajos en 1997, en medio de la crisis desatada por los escándalos del proceso 8000⁵³. La confianza en el gobierno de Uribe, poco después de sus elecciones, en contraste, era altísima y lo sigue siendo un año después de su mandato. Es cierto que un repaso histórico del “latinbarómetro” –1996-2001– muestra que la confianza general en las instituciones democráticas colombianas está unos puntos por debajo del promedio de la región. El mismo estudio, sin embargo, sugiere que la mayoría de los colombianos sigue prefiriendo la democracia como sistema de gobierno a una alternativa autoritaria⁵⁴. Habría que advertir además que el desprestigio de los partidos políticos y los congresos es hoy un fenómeno bastante difundido en muchas democracias occidentales. En Estados Unidos, el Congreso ha recibido evaluaciones negativas por lo menos desde 1939, y en las últimas dos décadas los niveles de confianza han disminuido significativamente⁵⁵.

Adicionalmente, la confianza hacia el Estado varía en notables proporciones, de acuerdo con sus distintos niveles e instituciones. A la pregunta si confiaban o no en el Estado –en una encuesta del Centro Nacional de Consultoría en 1999–, sólo un 24% de los encuestados respondió positivamente. Si el Estado en abstracto es percibido con tan limita-

⁵³ John Sudarsky, *El capital social de Colombia* (Bogotá, 2001).

⁵⁴ J. Mark Payne et al., *Democracies in development. Politics and reform in Latin America* (Washington, 2002).

⁵⁵ Joseph Capella y Kathleen Hall Jamieson, *Spyral of cynicism. The press and the public good* (Oxford, 1997), p. 18.

da confianza, no así sus Fuerzas Armadas, que reciben apoyos entre el 69 y 80%. El tema se vuelve aún más complejo cuando, del centro, nos trasladamos a los niveles locales del Estado. Una breve mirada a la experiencia de Bogotá podría nuevamente ser ilustrativa.

Los resultados de una encuesta publicada en *El Tiempo*, en el 2002, sobre la imagen de las instituciones de la capital no son quizá típicos para todas las grandes ciudades del país, pero sí sugieren la necesidad de menores ligerezas al juzgar la legitimidad del Estado colombiano. Obsérvense, por ejemplo, los índices de favorabilidad de las siguientes entidades bogotanas en el 2002: Policía Metropolitana, 62%; ETB, 69%; Secretaría de Salud, 62%; Planeación Distrital, 58%; Alcaldías locales, 53%; Secretaría de Educación, 60%; Secretaría General de la Alcaldía, 59%; Contraloría Distrital, 69%; Transmilenio, 89%; Renovación Urbana, 71%; IDRD, 84%; IDCT, 74%. Sólo las Secretarías de Hacienda y Gobierno y el Concejo tuvieron entonces índices menores del 50% —41, 38 y 29, respectivamente⁵⁶.

Como se comprueba en esta somera revisión, bajo cada uno de los tres criterios el Estado colombiano puede, y debe, reclamar sus condiciones legítimas. Su poder central se origina y reconstituye regularmente en procesos electorales cuyos resultados, en general, no se disputan. Algunas de sus instituciones funcionan de manera efectiva. Y algunas de sus instituciones reciben significativos respaldos ciudadanos.

Por supuesto que hay problemas. Las libertades políticas se han visto seriamente afectadas en aquellas áreas donde los grupos armados ilegales han pretendido imponerse por la fuerza, viciando así los procesos electorales. El desempeño del Estado sigue siendo deficiente, de manera notoria en algunos campos como el de la seguridad, aunque hay que reconocer aquí mejoras recientes. Y los niveles de confian-

⁵⁶ “Bogotanos optimistas”, *El Tiempo*, septiembre 22 de 2002.

za ciudadana hacia sus instituciones son desiguales: en algunas son bajos. Sin embargo, como lo sugieren las líneas anteriores, los juicios absolutos sobre la “ilegitimidad” del Estado colombiano ignoran una compleja realidad y por ello son falsos. Quienes así aducen tendrían por lo menos que aceptar matices en sus condenas. Más aún, tomado en su conjunto, es posible argumentar que el Estado colombiano se ha formado en su historia sobre unas bases de legitimidad democrática que le han permitido, en efecto, sobrevivir continuos y graves desafíos.

A pesar de sus legítimas credenciales, el discurso de la ilegitimidad del Estado colombiano ha logrado extenderse entre amplios círculos intelectuales y académicos. Más preocupante aún, ha sido adoptado por significativos sectores de la dirigencia nacional que, al dudar de su propia autoridad, estarían minando extraordinariamente la misma legitimidad que tendrían que defender. Es el problema que el profesor del London School of Economics Rodney Barker examina bajo el concepto de “legitimación”, y al que quisiera ahora dedicar atención.

EL PRÍNCIPE SIN PALACIO

“Los palacios presidenciales se hacen para impresionar a los presidentes y no a los ciudadanos”, ha observado Rodney Barker⁵⁷. Esta gráfica expresión sobre los objetivos de la ritualidad del poder sirve también para introducir otra dimensión del problema: el papel de las autoridades no como sujetos sino como objetos del proceso legitimador.

Según Barker, la finalidad central de las acciones legitimadoras del poder no es convencer a los súbditos o ciudadanos sino a los mismos gobernantes de su propia autoridad. Esta actividad “autojustificante” es lo que Barker identifica con la “legitimación”, una tarea “emprendida con gran intensidad en el centro del gobierno y que tiene como principales consumidores a aquellos dedicados al negocio de gobernar”.

Se podrían distinguir tres auditorios en el ejercicio de la legitimación: el “príncipe” –las cabezas del gobierno; sus “primos”– los niveles secundarios del gobierno, o quienes inmediatamente lo rodean; y los “súbditos” –los ciudadanos, el pueblo. Barker sugiere que, entre éstos, el mismo príncipe es quizá el auditorio más importante, seguido de sus “primos”. En contra de creencias comunes, los “súbditos” tendrían una relevancia menor que el propio gobierno como receptáculos de los ritos legitimadores.

La legitimación sería así un “teatro privado para los gobernantes, donde ven su identidad retratada, confirmada y justificada”. Como lo ha sugerido Ines Claude, “quienes detentan el poder sienten, como cualquier otro ser humano, la necesidad de satisfacer sus propias conciencias... necesitan algunas bases para convencerse a sí mismos de los derechos de su posición”⁵⁸. Ante todo, la legitimación sirve entonces

⁵⁷ Barker, *Legitimizing identities* (Cambridge, 2001).

⁵⁸ Citado en Barker, *Legitimizing identities*, p. 50.

para “consolidar a los grupos dirigentes, les provee de la autojustificación que les permite a las élites reconocerse a sí mismas en su legitimidad social y gubernamental”.

Desde esta perspectiva, el fracaso de la “autolegitimación” tendría consecuencias desastrosas: “cuando ésta fracasa, fracasa el gobierno, éste, en efecto, deja de ser gobierno”. Barker observa que muchos de los estudios sobre el colapso de los regímenes en Europa oriental encuentran la explicación central en la pérdida de autoconfianza –“el fracaso de la autojustificación de los gobernantes”. La desintegración de las élites y el fracaso de los mecanismos internos de autoridad habrían generado, según Paul Lewis, el colapso general de la legitimidad comunista⁵⁹.

Barker cita también una hipótesis de Marcus Olson: las insurrecciones tendrían éxito no por la hostilidad de la población sino por los problemas, divisiones y otras debilidades y fragmentaciones internas de los respectivos regímenes políticos. La conclusión de Barker es clara: “las crisis más serias de legitimidad para cualquier grupo dirigente son aquellas que ocurren no entre los súbditos sino en sus propias filas. Los regímenes pueden sobrevivir ausencias, fracasos o colapsos de legitimación entre sus súbditos. Ellos no pueden sobrevivir un colapso de legitimación dentro del personal del gobierno”⁶⁰.

He creído oportuno detenerme en las reflexiones de Barker porque me parecen directamente relevantes a la experiencia colombiana reciente. Es la pérdida de autoconfianza en el seno de la misma dirigencia nacional lo que ha venido provocando quizá mayores problemas de legitimación. Así lo sugiere el lenguaje de quienes nos han gobernado en las últimas décadas –desde las distintas esferas y niveles estatales–, cuyas expresiones señalan, explícita o implícitamente, falta de convicción en la legitimidad del pro-

⁵⁹ *Idem.*, p. 65.

⁶⁰ *Idem.*, p. 68.

pio régimen político que les confiere autoridad sobre los gobernados.

El diagnóstico según el cual la crisis del país se definía como una “crisis de legitimidad” fue aceptado por amplios sectores de la llamada “clase dirigente” nacional por lo menos desde la década de 1980.

De acuerdo con Jaime Castro, ex ministro de Gobierno de la administración Betancur (1982-86), la existencia de las guerrillas obedecía a un problema “fundamentalmente político –en buena parte el resultado del inmovilismo institucional del Estado (gobierno y Congreso) y del anquilosamiento de los actores más importantes de la vida pública del país– (partidos, grupos de opinión)”⁶¹. “Nuestro Estado, si quiere seguir siendo democrático”, concluía Castro, debía “darse la legitimidad de los tiempos modernos”.

El diagnóstico perseveró en las siguientes administraciones. Según lo relatara Jesús Antonio Bejarano, asesor de la Consejería para la Paz del presidente Barco (1986-1990), éste “era consciente de que la falla primordial de nuestro régimen político, lo que estaba en la base de los malestares más serios del país, era su crisis de legitimidad, derivada de la suma de factores que habían hecho de la nuestra una democracia de apariencias”⁶². En sus memorias, Rafael Pardo, otro alto funcionario de dicho gobierno y posteriormente ministro de Defensa de la administración Gaviria (1990-1994), señaló cuatro grandes problemas que enfrentó la administración Barco, entre los cuales destacó “la inmovilidad del sistema político y la ilegitimidad del Estado”⁶³.

⁶¹ Castro, “Respuesta democrática al desafío guerrillero”, en Álvaro Leyva Durán, ed., *¿Paz? ¡Paz! Testimonios y reflexiones sobre un proceso* (Bogotá, 1987), p. 30.

⁶² Bejarano, “La política de paz durante la administración Barco”, en Malcolm Deas y Carlos Ossa, eds., *El gobierno Barco. Política, economía y desarrollo social* (Bogotá, 1994), p. 160.

⁶³ Rafael Pardo, *De primera mano. Colombia: 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas* (Bogotá, 1996), p. 246.

A primera vista, el problema parecía haberse superado con la adopción de la Constitución de 1991. Sin embargo, su justificación se valió de un discurso deslegitimador del pasado democrático nacional. “Ha quedado atrás el viejo orden”, expresó el presidente Gaviria al clausurar las sesiones de la Asamblea Constituyente el 4 de julio: “se ha construido una nueva legitimidad”⁶⁴. La confianza en esta “nueva legitimidad” duró muy poco. Cinco años después, el entonces coordinador de la Oficina del Alto Comisionado de Paz durante la administración Samper (1994-1998), Daniel García-Peña, reconocía desde el seno mismo de la Presidencia que “la crisis de legitimidad es general y afecta a todos por igual: las instituciones, los partidos y el sistema político, la guerrilla, los gremios, los sindicatos...”⁶⁵.

El discurso autodeslegitimador parece haberse intensificado en los años subsiguientes. Pocos llegaron quizá a los extremos del ministro de Minas y Energía de la administración Pastrana (1998-2002), Luis Carlos Valenzuela, quien en una ceremonia de grados en Cali sugirió que el país se había quedado sin dirigencia. “El problema de Colombia no es un problema de guerrilla... no es un problema económico”, diagnosticó Valenzuela: “el problema de este país es

⁶⁴ Véase el texto del discurso en Manuel José Cepeda, *Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo* (Bogotá, 1993), pp. 352 y 353. En una intervención poco tiempo antes de la Asamblea Constituyente de 1991, el entonces ministro del Interior Humberto de la Calle observaba que, aunque en el país había predominado el sistema electivo de gobierno desde la independencia, ello no significaba que hubiese “existido invariablemente una auténtica democracia”. Allí también se refirió a una “enfermedad profunda”: la “falta de representatividad del sistema” —y, en particular, a la “gran inautenticidad que padece el sufragio en la elecciones para cuerpos colegiados”. De la Calle, “Apuntes sobre el sistema electoral colombiano”, en Rubén Sánchez David, ed., *Los nuevos retos electorales. Colombia 1990. Antesala del cambio* (Bogotá, 1991), pp. 84-86.

⁶⁵ “La guerra de los ocho mil días”, *El Tiempo*, junio 23 de 1996.

que poco a poco se quedó sin élite. Se quedó sin quien lo quiera dirigir, sin quien lo pueda dirigir”⁶⁶.

Los resultados contundentes de la elección en primera vuelta del presidente Álvaro Uribe motivaron una clara imagen de relegitimación institucional. Los afanes presidenciales por la efectividad en la tarea de gobernar han sido evidentes, así como sus deseos de proyectar mayor confianza entre los ciudadanos. Sin embargo, la confianza en la Presidencia se tiende a construir aún sobre la deslegitimación del pasado y de otras instituciones estatales, distintas de los órganos del Ejecutivo. “Colombia sufre una obstrucción política desde el Frente Nacional”, ha observado un asesor del presidente Uribe, José Obdulio Gaviria, quien además observó, semanas antes de la posesión presidencial, que el país estaba “desinstitucionalizado, desvertebrado, viviendo una situación de práctica ausencia de Estado”⁶⁷. Según el ministro de Comercio Exterior, Jorge Humberto Botero, al gobierno de Uribe se le habría elegido con la finalidad de “devolverle legitimidad a las instituciones políticas”⁶⁸. Y en su exposición de motivos al proyecto de convocatoria al referendo, el gobierno emplazó al Congreso: del ejemplo de los legisladores dependería que “los ciudadanos acepten que la democracia real y auténtica que echan de menos es posible”⁶⁹.

Las anteriores citas son por supuesto selectivas. Y habría que insistir que quizá no le hacen plena justicia al pensamiento de sus autores. Pero creo que, como lo observé en

⁶⁶ “Discurso del señor ministro de Minas y Energía Dr. Luis Carlos Valenzuela Delgado. Ceremonia de graduación Universidad ICESI”, mimeo, octubre 1999. Este discurso fue ampliamente difundido a través del internet, en muestra de simpatías con el mensaje del ministro. Recibió elogios por parte de Antonio Caballero en su columna de *Semana*, un escritor poco amigo de los elogios.

⁶⁷ *La Revista, El Espectador*, julio 27 de 2002.

⁶⁸ Declaraciones a Caracol Televisión, agosto 23 de 2002.

⁶⁹ “Exposición de motivos del proyecto de ley por el cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional”, mimeo, Bogotá, agosto 7 de 2002.

una de las secciones anteriores, ellas muestran muy bien cómo ha existido en las últimas dos décadas un arraigado discurso deslegitimador del Estado entre quienes lo han representado y representan en el poder nacional, o comparten de cerca sus angustias. Importaría examinar algunas de sus características.

Es un discurso que tiende a generalizar los males colombianos, sin reparar mucho en los esfuerzos estatales y sociales emprendidos para combatirlos, menos aún en las conquistas y en los logros. Considérese, por ejemplo, ese “inmovilismo institucional” al que se refieren tanto Castro como Pardo, un retrato que por lo menos choca con la introducción de la elección popular de alcaldes en 1986, propiciada por el mismo Castro, y puesta en práctica bajo la administración Barco. Lejos de mero “anquilosamiento”, los partidos estaban siendo en esos años objeto de presiones para su reforma, sobre todo dentro del liberalismo, donde el movimiento de Luis Carlos Galán había logrado significativos avances.

Es un discurso que no sabe reconocer suficientemente las fuentes de legitimidad del Estado. Pardo abre sus memorias con un hecho destacable: “Virgilio Barco ganó las elecciones presidenciales de 1986 con la mayor votación popular que haya tenido un candidato en Colombia”⁷⁰. Estas extraordinarias elecciones, sin embargo, no parecen servir para mayores y más explícitos reclamos ante la “creciente deslegitimación del Estado”, uno de los problemas que, según Pardo, enfrentó la administración Barco. No es que Pardo le niegue legitimidad al Presidente. De ninguna manera. Pero al referirse de manera repetida y general a la “ilegitimidad del Estado”, sin matices ni diferencias, está subvalorando inadvertidamente la autoridad presidencial como fuente de legitimidad estatal.

Y es un discurso en el que, con frecuencia, sus portavoces —altos representantes del Estado—, no parecen caer en la

⁷⁰ Pardo, *De primera mano*, p. 15.

cuenta que ellos mismos son los blancos de sus propias críticas. ¿O acaso el entonces ministro Valenzuela quiso decir en su discurso ante los graduandos en Cali que ni él, ni sus colegas de gabinete, ni el Presidente de la República tenían ni la voluntad ni la capacidad de dirigir el país? Recordemos lo que entonces dijo: “el país... se quedó sin quien lo quiera dirigir, sin quien lo pueda dirigir”. No hizo excepciones: “el país se quedó sin élite”. Su auditorio estudiantil tendría que haber hecho esfuerzos de abstracción para apreciar que esa noción de “élite” no incluía a un ministro de Estado, quien les hablaba. Pero el lenguaje autodeslegitimador se ha vuelto tan común que no sorprende que quienes dirigen el Estado sean los encargados de negar su condición de dirigentes, o de proclamar a los cuatro vientos los vicios del sistema que les da el derecho de gobernar.

No es fácil trazar el origen de tal actitud autodeslegitimadora. Ni es el propósito de estas líneas. Interesa observar, sin embargo, algunos de los procesos que han propiciado dicho discurso.

Hasta cierto punto, el lenguaje autodeslegitimador es el reflejo de la misma disputa democrática por el poder, en el que las partes en conflicto apelan a la mutua descalificación. Es el reflejo también de esa ritualidad de establecer quiebres al comienzo de cada administración, como cuando el ministro Botero señaló que a Uribe se le eligió para “devolverle legitimidad a las instituciones”.

Los afanes de transformar el sistema político se han apoyado en un discurso deslegitimador, como se comprueba en el texto citado del ex ministro Jaime Castro. Más aún, la llamada “reforma política” se ha convertido a ratos en una abierta lucha entre órganos del Estado donde se recurre a un lenguaje así mismo deslegitimador.

“Nuestro sistema político está viciado”, admitió el presidente Pastrana cuando anunció que convocaría a un referendo en abril del 2000. Según el Presidente, el sistema “se caracteriza por una crisis de representación donde los ciudadanos

no reconocen en sus elegidos los voceros de los intereses colectivos”⁷¹. Pastrana se estaba refiriendo al Congreso, pero el mensaje castigaba sin discriminar a todo “nuestro sistema político”. Su ministro del Interior, Néstor Humberto Martínez, lo repetiría en la exposición de motivos del proyecto de referendo: se trataba de “reconstruir las bases del poder político y de la representación”. La “ausencia de representación” parecía general, aunque Martínez se cuidó de identificar al Ejecutivo como el único “elemento aglutinador del sistema político”.

Entre las instituciones, el Congreso es el blanco de las mayores críticas. Algunos dirigentes, como la entonces candidata presidencial Noemí Sanín, consideran que el Congreso elegido en el 2002 es ilegítimo y carece de representación: “Este Congreso en buena parte fue elegido por los paramilitares, muchos por la guerrilla, casi todos por los auxilios parlamentarios, y muchos son del testaferrato”⁷². José Obdulio Gaviria, asesor del presidente Uribe, no descalifica a la institución en términos de su legitimidad –simplemente sugiere que ya dejó de existir: según él, Colombia “prácticamente no tiene Congreso. Por eso la nación no está abocada al cierre de ese ente porque el Congreso mismo está cerrado”⁷³.

La respuesta de muchos congresistas y de sectores de la oposición –como ocurrió bajo la administración Pastrana– ha sido, a su turno, cuestionar la autoridad del Ejecutivo. Este choque de poderes recíprocamente deslegitimador es de suyo grave y preocupante. Más aún cuando se examinan sus efectos frente a las amenazas de grupos guerrilleros que justifican su existencia sobre un discurso que le niega legitimidad al Estado colombiano. El ex ministro Armando Benedetti Jimeno lo advertía con cierto sarcasmo: “lo que...

⁷¹ “Pastranazo al Congreso”, *El Tiempo*, abril 5 de 2000.

⁷² “El centro es lo mejor: Noemí”, *El Heraldo*, abril 10 de 2002.

⁷³ *La Revista. El Espectador*, julio 27 de 2002.

piensa y dice el gobierno del Congreso, de la Fiscalía, de las Cortes, de los partidos políticos... elaboran un fiel retrato de un Estado, y en general de una institucionalidad, capaces de justificar media docena de Farc”. Y se preguntaba, “si el Estado es así, ...¿cuáles son los argumentos de legitimidad del Estado para combatir o negociar?”⁷⁴. Lejos de defender la legitimidad estatal, Benedetti terminaba dándole la razón a todos: el retrato del Estado elaborado por el gobierno, en sus palabras, era “fiel”. Y no había remedio capaz de solucionar el problema: “Ni el Gobierno ni el Congreso pueden, pues es de ellos de quien tenemos que salvarnos”. Esto olía a “suicidio. Las élites han decidido inmolarse”: las palabras del ex ministro se unían, sin advertirlo, al acto de autodestrucción que pretendía denunciar.

Una fuente constante del discurso autodeslegitimador se encuentra en los procesos de paz con los grupos guerrilleros. Desde la administración Betancur, el Estado aceptó el diagnóstico que ha servido de justificación a quienes deciden apelar a medios violentos en la búsqueda de sus fines⁷⁵. El Plan Nacional de Rehabilitación reconoció la existencia de factores objetivos y subjetivos como determinantes en la causalidad directa de las rebeliones. Los primeros, como lo expuso la entonces consejera presidencial de paz, Amparo Bouzas Quintero, eran aquellos originados en las precarias condiciones socioeconómicas de la población. Los segundos, “los limitantes que nuestra estructura política tradicional ha originado cerrando el ámbito a una democracia representativa...”⁷⁶. Según el ex ministro Jaime Castro, en la

⁷⁴ Armando Benedetti Jimeno, “Esto se está acabando...”, *El Tiempo*, mayo 8 de 2000.

⁷⁵ Un cambio sustancial de este diagnóstico ha ocurrido bajo la administración Uribe. Véase el *Plan de Defensa y Seguridad Democrática*, ya citado.

⁷⁶ Amparo Bouzas Quintero, “En búsqueda de la paz. Memoria de un proceso”, en Leyva, ed., *¿Paz? ¡Paz!*, p. 211.

“falta de adecuada representación en el campo político” se encontraba el “germen” de la violencia⁷⁷.

La aceptación de este diagnóstico explicaría, hasta cierto punto, que la culminación de las negociaciones con varios grupos guerrilleros a comienzos de la década de 1990 coincidiera con la proclamación de una “nueva legitimidad” –la Constitución de 1991. Aunque, según el ex ministro Rafael Pardo, durante la administración Barco “se consideró que aceptar negociar con la guerrilla los contenidos de reformas o de cambios del sistema político, era aceptar la ilegitimidad del gobierno... Ofrecer un programa al electorado, recibir el voto mayoritario y luego en el poder, acordar reformas con la guerrilla, sería traicionar el mandato democrático y la legitimidad del Congreso como órgano representativo”⁷⁸.

Estas consideraciones no parecen haberse tenido en cuenta por el presidente Samper, quien abrazó la noción de negociar el “modelo de sociedad” con las guerrillas, en una concepción maximalista de la paz que inspiró también las negociaciones impulsadas por el presidente Pastrana. La política de “paz integral” del presidente Pastrana contemplaba la transformación de las estructuras políticas y sociales: no habría paz, por ejemplo, sin una reforma política “de fondo”, que diese garantías a quienes “han estado excluidos o marginados de nuestro sistema político”. Así definida, la paz se confundía con “la construcción de una nueva democracia”⁷⁹.

Es posible quizá que la misma naturaleza de un proceso de paz con grupos rebeldes condicione esa actitud condescendiente del Estado. Por esa razón, ha observado Malcolm

⁷⁷ Castro, “Respuesta democrática al desafío guerrillero”, p. 31.

⁷⁸ Pardo, *De primera mano*, p. 506.

⁷⁹ Véanse los discursos del presidente Pastrana en Colombia, Presidencia de la República, *Hechos de Paz* (Bogotá, 1999), Vols. V-VI, pp. 30-36, 41 y 60.

Deas, el gobierno, cualquier gobierno, “habla muy poco de la democracia: no conviene. O cuando toca el tema, lo aborda con una compensatoria autoflagelación, refiriéndose a la democracia imperfecta, clientelar, corrupta...”⁸⁰. El “reconocimiento del otro” en la mesa negociadora –la necesidad de convencerlo de abandonar las armas–, determinaría esas primeras concesiones en el diagnóstico, expresadas en dicho lenguaje deslegitimador. Pero Deas advierte muy bien sobre los peligros de una retórica que “debilita y deslegitima”: “un gobierno que abraza sin ninguna contra-pedagogía ni matiz la tesis que comúnmente se denomina ‘las causas objetivas de la violencia’, que la acepta no sólo como explicación suficiente y justificatoria de la lucha armada, sino también como plena justificación, se descuida, se desarma, desmoraliza a instituciones esenciales como sus fuerzas armadas, y otorga, muchas veces sin darse cuenta, ventajas a enemigos que no las merecen”.

Y es que poco parece apreciarse el significado de ese discurso tan arraigado en la dirigencia colombiana que, al tiempo de ser autodeslegitimador, le está reconociendo con frecuencia legitimidad a la violencia. Entre quienes se han involucrado en los procesos de paz, existe la tendencia a defender los resultados de las negociaciones –hasta cuando fracasan–, en términos de “legitimidad”. Así lo expresó, por ejemplo, el líder empresarial Nicanor Restrepo después de la administración Betancur: “el expediente de la violencia, la lucha armada y el terrorismo para la conquista del poder, carecen de la *legitimidad* y simpatía que tenían antes de iniciarse el proceso”⁸¹.

Habría que advertir que estas muestras del discurso autodeslegitimador revelan preocupaciones genuinas por corre-

⁸⁰ Deas, “La paz, entre los principios y la práctica”, en Leal Buitrago, ed., *Los laberintos de la guerra*, p. 176.

⁸¹ El subrayado es mío. Véase Nicanor Restrepo, “La persistencia en la paz”, en Leyva, ed., *¿Paz?, ¡Paz!*, p. 315.

gir los males colombianos. Son todas ellas manifestaciones de una tradición reformista que el país, sin embargo, ha dejado de reconocer como propias en un clima de opinión lleno de confusiones, como lo ilustra muy bien la forma ligera y equívoca con que se usa el concepto de “legitimidad” por parte de la dirigencia nacional.

El ex alcalde Enrique Peñalosa parecería, a primera vista, tener muy claro que en el llamado conflicto interno armado —como le dijo en una entrevista a la periodista Cecilia Orozco—, “el Estado no es simplemente un actor más; tiene la legitimidad otorgada por el pueblo”⁸². También parece apreciar los riesgos y errores de un proceso de negociación en el que se admitiera “de alguna manera la ilegitimidad de nuestro sistema social, económico y político”. Y parece valorar la importancia de “lograr que los ciudadanos entiendan sus sistemas económico y político y se convenzan de que es legítimo”. Pero él mismo no parece estar muy convencido. En otros apartes de la entrevista, Peñalosa sugiere que la falta del servicio militar obligatorio es “una fuente enorme de ilegitimidad del sistema”, como lo sería la falta de una sociedad igualitaria. Y en otras declaraciones para *El Tiempo*, en la que se anunciaban sus aspiraciones presidenciales, el ex alcalde de Bogotá expresó que la causa de la violencia “es la falta de legitimidad de nuestro sistema”⁸³. Peñalosa además le atribuye equívocamente legitimidad a la guerrilla, confundiendo el mismo concepto: según él, “lo único que le otorga legitimidad a la guerrilla es que aspira al poder”⁸⁴.

A pesar de sus confusiones conceptuales y contradicciones, en la entrevista de Peñalosa con Cecilia Orozco puede identificarse un lenguaje en el que se reivindican las cre-

⁸² Cecilia Orozco, *¿Y ahora qué? El futuro de la guerra y la paz en Colombia* (Bogotá, 2002), p. 175.

⁸³ “Enrique Peñalosa acepta que quiere ser presidente y no descarta volver a la Alcaldía de Bogotá”, *El Tiempo*, marzo 25 de 2003.

⁸⁴ Entrevista con Orozco, *op. cit.*

denciales legítimas del Estado⁸⁵. Algunos dirigentes nacionales, como el ex ministro Fernando Cepeda Ulloa, son claros en advertir que gracias a “la legitimidad de las instituciones”, y a la capacidad del sistema político para ofrecer respuestas —entre otras razones—, se ha logrado evitar en Colombia una crisis democrática de dimensiones catastróficas⁸⁶. Otros altos representantes del Estado, como el entonces vicepresidente Gustavo Bell Lemus (1998-2002), y Santiago Montenegro, el director de Planeación Nacional bajo la administración Uribe, han reconocido en forma explícita la necesidad de un discurso pedagógico que reclame y defienda con vigor la legitimidad institucional⁸⁷.

No obstante, se requiere de un mayor esfuerzo articulador que consolide y hasta restaure la autoconfianza. Al aceptar su triunfo electoral como presidente de la República, Álvaro Uribe señaló que “dentro de pocos días las elecciones serán lo de menos. Aquello que legitimará o deslegitimará al gobierno será la acción diaria y en eso los miles de colombianos que ayudaron en todas las regiones serán los colaboradores y fiscales”. Pero, si las observaciones de Rodney Barker examinadas al comienzo de esta sección son acertadas, el reconocimiento y reafirmación que el Estado necesita sobre su propia legitimidad no es sólo el de la calle o el del mercado, sino quizá de manera prioritaria el de quienes lo dirigen en sus más distintos niveles.

⁸⁵ Una exposición más sistemática de las ideas de Peñalosa sobre el Estado y sus problemas de legitimidad está en su conferencia “Reforma del Estado” (mimeo, sin publicar, 2003).

⁸⁶ Cepeda, “Una Colombia nueva: la visión de Barco”, en Deas y Ossa, eds., *El gobierno Barco*, p. 69.

⁸⁷ Véase, por ejemplo, la intervención del entonces vicepresidente ante el parlamento alemán el 25 de septiembre del 2000, en Bell, *En voz baja* (Bogotá, 2002). Las intervenciones del vicepresidente Bell nunca recibieron, sin embargo, mayor difusión. Véase también el discurso de Santiago Montenegro en el Tercer Simposio sobre la Economía de la Costa Caribe, “Más allá de la violencia: fortalezas de Colombia”, Barranquilla, abril de 2003, publicado bajo el mismo título (Medellín, junio de 2003).

CONCLUSIONES: CONTRA EL CINISMO

“...Para legitimar el futuro no es necesario deslegitimar el pasado”, ha escrito el historiador Marco Palacios⁸⁸. Ni necesario, ni conveniente. Durante las últimas décadas, logró arraigarse entre amplios sectores del país un discurso deslegitimador, del pasado y del presente, cuyas dimensiones y efectos deberían ser motivo de serias preocupaciones.

Como se ha señalado en estas páginas, la noción según la cual el Estado colombiano sería “ilegítimo” ha calado de manera significativa entre destacados formadores de opinión –académicos, intelectuales y columnistas de prensa. Quienes le niegan al Estado su condición legítima aducen, por lo general, su falta de representatividad, sus fracasos en la provisión del bien común, y la escasa confianza ciudadana en sus instituciones. Antes de confrontar tales ideas con las definiciones que sobre la legitimidad nos ofrecen los estudiosos del tema, he querido examinar su validez frente a la misma realidad colombiana. Una somera revisión sugiere que bajo ninguno de dichos criterios es posible sostener la tesis simplista de la “ilegitimidad” del Estado colombiano.

Este ensayo ha querido mostrar también un problema aún más serio: el de la pérdida de creencia, entre notables dirigentes nacionales y entre quienes se dedican a formular políticas públicas, en la legitimidad del Estado. Si quienes gobiernan desconfían de su propia legitimidad, o la de quienes les acompañan en esa tarea, su misión puede volverse imposible. Después de todo, están desconfiando, nada más y nada menos, del título que les da derecho a gobernar. La supuesta “crisis de legitimidad” podría reformularse enton-

⁸⁸ Marco Palacios, “Un ensayo sobre el fratricidio colectivo como fuente de la nacionalidad”, mimeo, sin fecha precisa, ¿2000?, p. 3, reproducido en Palacios, *De populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder* (Bogotá, 2001).

ces como una “crisis de autodeslegitimación” que estaría afectando, por encima de todo, las relaciones de poder en los altos niveles del Estado, mucho más que los vínculos entre gobernantes y gobernados.

La conclusión general de este ensayo es clara: urge rectificar la falsa y errada noción de la “ilegitimidad” del Estado colombiano. Ello no quiere decir que no existan aquí problemas de legitimidad. Pero el abuso del término para referirse a la totalidad del Estado colombiano no le hacen justicia a su estructura compleja, ni a las conquistas democráticas de nuestra historia. Es importante advertir los nefastos efectos de tan generalizada descalificación: minan la acción de los gobiernos, desestimulan los esfuerzos genuinamente reformistas, provocan aislamientos internacionales, y tienden a justificar —explícita o implícitamente—, las acciones criminales de los enemigos del Estado.

Más allá de sugerir la urgencia de mayores precisiones y sutilezas en una materia tan compleja como la legitimidad, este ensayo provoca unas reflexiones finales. La primera me remite al proceso de formación de la agenda pública. Lejos de ese aparente divorcio entre la dirigencia política y el mundo académico e intelectual, lo que el discurso auto-deslegitimador revela es la rápida apropiación en el lenguaje de la dirigencia política de los diagnósticos popularizados por intelectuales y académicos. Esto no libera de responsabilidad a la llamada “clase dirigente”. Pero sí demanda mayor cautela en el uso del lenguaje de los estudiosos y analistas de la política colombiana.

Las últimas reflexiones atañen al impacto del lenguaje deslegitimador en el clima de opinión. Su consecuencia más obvia es una “espiral de cinismo”⁸⁹ que afecta todo el deba-

⁸⁹ Presto la expresión del libro de Cappela y Jamieson, *Spiral of cynicism. The press and the public good*, quienes han sugerido que la forma como la prensa de los Estados Unidos está abordando la política contemporánea estaría contribuyendo en ese país a la formación de una opinión

te público. Dos áreas son especialmente relevantes: la reforma política y los procesos de paz con las guerrillas.

Al no reconocérsele legitimidad al Estado, los anhelos reformistas quedan atrapados por una retórica que niega las bases mismas del reformismo y tiende por ello a minar las instituciones democráticas. A su turno, en la búsqueda de justificaciones para negociar con los grupos armados ilegales suele acudirse erradamente al discurso de la legitimidad. Sin embargo, como lo ha advertido el historiador Jorge Orlando Melo, con la guerrilla se negocia “porque tiene poder, no porque tenga legitimidad. Este puede ser un matiz leguleyo, pero sólo entre nosotros la diferencia entre un poder basado en la ciudadanía y un poder basado en las armas parece asunto marginal y leguleyo”⁹⁰.

pública cínica frente a la democracia y, por ende, a su deslegitimación. Mi sugerencia es que, en el caso colombiano, el lenguaje deslegitimador procova un clima de opinión cínico que mina entonces en serio la legitimidad. El mismo Hernando Gómez Buendía reconoce que el discurso deslegitimador “repetido *ad nauseam* agrava el déficit de legitimidad”, en “La hipótesis del almendrón”, Gómez Buendía, ed., *¿Para dónde va Colombia?*, p. 29.

⁹⁰ Melo, “La paz: ¿una realidad utópica?”, *Semana*, diciembre 13 de 1999.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros, capítulos en libros y ensayos en revistas

Barker, Rodney. *Legitimizing identities. The self-presentation of rulers and subjects* (Cambridge, 2001).

Beetham, David. *The legitimation of power* (Londres, 1991).

Bejarano, Ana María. “Estrategias de paz y apertura democrática: un balance de las administraciones Betancur y Barco”, en Francisco Leal Buitrago y Leon Zamosc, eds., *Al filo del caos* (Bogotá, 1990).

Bejarano, Jesús Antonio. *Una agenda para la paz. Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos* (Bogotá, 1995).

— “La política de paz durante la administración Barco”, en Malcolm Deas y Carlos Ossa, eds., *El gobierno Barco. Política, economía y desarrollo social* (Bogotá, 1994).

Bell, Gustavo. *En voz baja* (Bogotá, 2002).

Blanquier, Jean-Michel “Las instituciones a prueba de práctica”, en Blanquier y Christian Gross, *Las dos Colombias* (Bogotá, 2002).

Bouzas Quintero, Amparo. “En búsqueda de la paz. Memoria de un proceso”, en Álvaro Leyva, ed., *¿Paz? ¡Paz! Testimonios y reflexiones sobre un proceso* (Bogotá, 1987).

Bushnell, David. “Politics and violence in nineteenth-century Colombia”, en Charles Bergquist *et al.*, *Violence in Colombia. The contemporary crisis in historical perspective* (Wilmington, 1992).

Capella, Joseph y Kathleen Hall Jamieson. *Spyral of cynicism. The press and the public good* (Oxford, 1997).

Castro, Jaime. “Respuesta democrática al desafío guerrillero”, en Álvaro Leyva Durán, ed., *¿Paz? ¡Paz! Testimonios y reflexiones sobre un proceso* (Bogotá, 1987).

Cepeda Ulloa, Fernando. “Una Colombia nueva: la visión de Barco”, en Malcolm Deas y Carlos Ossa, eds., *El gobierno Barco* (Bogotá, 1994).

— y Eduardo Posada Carbó, “The Colombian presidential elections of 1998”, *Electoral Studies*, 18 (1999).

- Cepeda, Manuel José. *Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo* (Bogotá, 1993).
- Coicaud, Jean-Marc. *Legitimacy and politics. A contribution to the study of political right and political responsibility* (Cambridge, 2002).
- Colombia (Presidencia de la República), *Hechos de Paz* (Bogotá, 1999), Vols. V-VI.
- Colombia (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional), *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (Bogotá, 2003).
- De la Calle, Humberto. “Apuntes sobre el sistema electoral colombiano”, en Rubén Sánchez David, ed., *Los nuevos retos electorales. Colombia 1990. Antesala del cambio* (Bogotá, 1991).
- Deas, Malcolm. “La paz, entre los principios y la práctica”, en Leal Buitrago, Francisco, ed., *Los laberintos de la guerra*.
- “La presencia de la política nacional en la vida provinciana, pueblerina y rural de Colombia en el primer siglo de la república”, en *Del poder y la gramática* (Bogotá, 1993).
- Deas, Malcolm y Carlos Ossa, eds. *El gobierno Barco. Política, economía y desarrollo social* (Bogotá, 1994).
- Dugas, John. “La Constitución política de 1991: ¿Un pacto viable?”, en Dugas, ed., *La Constitución política de 1991: ¿Un pacto viable?* (Bogotá, 1993).
- Garay, Luis Jorge. *Construcción de una nueva sociedad* (Bogotá, 1999).
- “La transición hacia la construcción de sociedad. Reflexiones en torno a la crisis colombiana”, en A. Camacho Guizado y Francisco Leal Buitrago, *Armar la paz es desarmar la guerra* (Bogotá, 2000).
- “Crisis y construcción de sociedad: apuntes sobre el caso de Colombia”, en Hernando Gómez Buendía, ed., *¿Para dónde va Colombia?* (Bogotá, 1999).
- (coordinador), *Repensar a Colombia* (Bogotá: 2002)
- Gilhodes, Pierre. “Los partidos políticos, 1990-1995”, en Francisco Leal Buitrago, ed., *En busca de la estabilidad perdida* (Bogotá, 1995).
- Gómez Buendía, Hernando. *El lío de Colombia. ¿Por qué no logramos salir de la crisis?* (Bogotá, 2000).

- ed., *¿Para dónde va Colombia?* (Bogotá, 1999).
- Green, Leslie. *The authority of the state* (Oxford, 1988).
- Gutiérrez Sanín, Francisco, ed. *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano* (Bogotá, 2002).
- “Democracia dubitativa”, en Juan C. Rodríguez, ed., *Colombia. Cambio de siglo* (Bogotá, 2000).
- Iragorri, Juan Carlos. *Patadas de ahorcado. Caballero se desahoga* (Bogotá, 2002).
- Klosko, George. *Democratic procedures and liberal consensus* (Oxford, 2000).
- Lassman, Peter. “The rule of man over man: politics, power and legitimation”, en Stephen Turner, ed., *The Cambridge companion to Weber* (Cambridge, 2000).
- Latorre, Mario. *Elecciones y partidos políticos en Colombia* (Bogotá, 1974).
- Leal Buitrago, Francisco. “Las utopías de la paz”, en Leal Buitrago, ed., *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz* (Bogotá, 1999).
- ed., *En busca de la estabilidad perdida* (Bogotá, 1995).
- Leal Buitrago, Francisco y Leon Zamosc, eds., *Al filo del caos* (Bogotá, 1990).
- Leyva, Álvaro ed. *¿Paz? ¡Paz! Testimonios y reflexiones sobre un proceso* (Bogotá, 1987).
- Linz, Juan. *The breakdown of democratic regimes: Crisis, breakdowns and reequilibrations* (Baltimore y Londres, 1978).
- Orozco, Cecilia (entrevistas). *¿Y ahora qué? El futuro de la guerra y la paz en Colombia* (Bogotá, 2002).
- Melo, Jorge Orlando. “Instituciones de Colombia: una historia inconclusa”, *Credencial Historia*, 145, enero de 2002.
- Montenegro, Santiago. “Más allá de la violencia: fortalezas de Colombia”, *Memoria*, 11 (Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano, junio de 2003).
- Murillo, Gabriel. “Prólogo”, en Dugas, ed., *La Constitución política de 1991*.
- Palacios, Marco. *De populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder* (Bogotá, 2001).

- Payne, J. Mark *et al.* *Democracies in development. Politics and reform in Latin America* (Washington, 2002).
- Pardo, Rafael. *De primera mano. Colombia: 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas* (Bogotá, 1996).
- Pécaut, Daniel. *Guerra contra la sociedad* (Bogotá, 2001).
- Peñaranda, Ricardo y Javier Guerrero, eds.. *De las armas a la política* (Bogotá, 1999).
- Pizarro Leongómez, Eduardo. “La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales”, en Francisco Gutiérrez Sanín, ed., *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano* (Bogotá, 2002).
- Posada Carbó, Eduardo. *El desafío de las ideas. Ensayos de historia intelectual y política de Colombia* (Medellín, 2003).
- “La crisis política como crisis intelectual”, en El Áncora, autores varios, *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis* (Bogotá, 2000).
- “Fraude al sufragio: la reforma electoral en Colombia, 1830-1930”, en Carlos Malamud, ed., *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales, 1880-1930* (México, 2000).
- “Las elecciones presidenciales en Colombia en 1930”, *Revista de Estudios Sociales*, 7 (septiembre 2000).
- “Limits of power: elections under the conservative hegemony”, *Hispanic American Historical Review*, 77:2 (mayo 1997).
- “El Estado y la democracia frente a la violencia y el proceso de paz en Colombia”, en *Carta Financiera*, 119 (julio-septiembre 2001).
- *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia* (Bogotá: Libros de Cambio, 2001).
- “Reflexiones sobre la cultura política colombiana”, *Cátedra Corona, Universidad de los Andes*, 2, (Bogotá, 2001).
- Restrepo, Nicanor. “La persistencia en la paz”, en Leyva, ed., *¿Paz?, ¡Paz!*
- Sánchez David, Rubén, ed. *Los nuevos retos electorales. Colombia 1990. Antesala del cambio* (Bogotá, 1991).
- Sarabia Better, Arturo. *Las reformas políticas en Colombia. Desde el plebiscito de 1957 hasta el referéndum del 2003* (Bogotá, 2003).

- Simmons, John. A. *Moral principles and political obligations* (Princeton, 1981).
- Sudarsky, John. *El capital social de Colombia* (Bogotá, 2001).
- Ungar, Elizabeth. “El Congreso en la nueva realidad, ¿modernización o retroceso?”, en Francisco Leal Buitrago, ed., *En busca de la estabilidad perdida* (Bogotá, 1995).
- Urrutia, Miguel. “On the absence of economic populism in Colombia”, en R. Durnbusch y S. Edwards, eds., *The macroeconomics of populism in Latin America* (Chicago y Londres, 1991) (Princeton, 1981).

Artículos en periódicos, revistas y portales electrónicos

- “Así se negocie con la guerrilla no habrá paz en Colombia”, dice el gurú de la economía Luis Jorge Garay”, *El Tiempo*, marzo 14 de 1999.
- “A nosotros no se nos ha acabado la guerra fría”, entrevista con Francisco Leal Buitrago, *El Tiempo*, septiembre 15 de 2002.
- Benedetti Jimeno, Armando. “Esto se está acabando...”, *El Tiempo*, mayo 8 de 2000.
- “Bogotá, ejemplo para el mundo”, *Semana*, octubre 26 de 2002.
- “Bogotanos optimistas”, *El Tiempo*, septiembre 22 de 2002.
- Cepeda Ulloa, Fernando. “Hablar mal (pésimo) de Colombia está de moda”, *Cambio*, febrero 14 de 2001.
- Collazos, Óscar. “Idiota de grandes ligas”, *El Tiempo*, septiembre 7 de 2000.
- “El centro es lo mejor: Noemí”, *El Herald*, abril 10 de 2002.
- “El muro y otras desgracias”, editorial de *El Espectador*, septiembre 8 de 2000.
- “Enrique Peñalosa acepta que quiere ser presidente y no descarta volver a la Alcaldía de Bogotá”, *El Tiempo*, marzo 25 de 2003.
- García-Peña, Daniel. “La guerra de los ocho mil días”, *El Tiempo*, junio 23 de 1996.
- Garzón, Luis Eduardo. “Legitimar el Estado”, *Cambio*, fecha imprecisa.
- Hommes, Rudolf . “El fracaso del Estado”, *El Colombiano*, mayo 12 de 2002.

- “La sociedad habla a través de uno”, entrevista de Antanas Mockus con Juan Mosca en *Lecturas Dominicales. El Tiempo*, octubre 22 de 1995.
- “La propuesta de Garay”, *Cambio*, junio 26 de 2000.
- “La última oportunidad”, editorial de *El Tiempo*, agosto 7 de 2002.
- Lozano, Juan. “Sobre los niños de Mercaderes”, *El Tiempo*, fecha imprecisa.
- Melo, Jorge Orlando. “La paz: ¿una realidad utópica?”, *Semana*, diciembre 13 de 1999.
- “Pastranazo al Congreso”, *El Tiempo*, abril 5 de 2000.
- Paz Otero, Víctor. “Un Estado para la crisis”, *El Espectador*, abril 28 de 2001.
- Pécaut, Daniel. “Hilos de la madeja”, *Lecturas Dominicales. El Tiempo*, julio 2 de 2000.
- Posada Carbó, Eduardo. “Sobre la legitimidad y la legitimación”, en www.ideaspaz.org
- “Los dirigentes y la legitimidad”, en www.ideaspaz.org
- Restrepo, Jorge. “¿Culpable la Constitución?”, *El Tiempo*, julio 7 de 2001.
- Restrepo G., Alberto. “Desencuentro de dos violencias”, *El Colombiano*, enero 11 de 2002.
- “Su guerra, señores, perdió vigencia histórica”, *El Tiempo*, noviembre 22 de 1992.
- Tokatlian, Juan Gabriel. “Una mirada distinta”, *El Tiempo*, enero 19 de 2002.
- Wilson, Scott, artículo en *The Washington Post*, septiembre 6 del 2002.
- Zambrano, Fabio. “Diez años de la revolución cachaca”, *Semana*, diciembre 24 de 2002.
- “Una charla con Eduardo Pizarro Leongómez”, *Carta Financiera*, 122 (agosto de 2002).

Documentos no publicados

Bejarano, Ana María y Eduardo Pizarro. "From 'restricted' to 'besiege': the changing nature of the limits to democracy in Colombia" (mimeo, próximo a publicarse, Notre Dame, 2002).

"El Estado y la construcción de legitimidad", Documento No. 2 de Arco, París, febrero/marzo de 2001.

"Exposición de motivos del proyecto de ley por el cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un Proyecto de Reforma Constitucional", mimeo, Bogotá, agosto 7 de 2002.

Monsalve, Alfonso. "Legitimidad y legitimación en Colombia a partir de los 90" (mimeo: Madrid, 2001).

— "Legitimidad de origen: el Frente Nacional" (mimeo, sin fecha).

Marco Palacios, "Un ensayo sobre el fratricidio colectivo como fuente de la nacionalidad", mimeo, sin fecha precisa (¿2000?).

— "Proyecciones sobre escenarios de mediano y corto plazo", Trabajo realizado para la FIP, marzo 22 de 2001.

Montenegro, Santiago. "Más allá de la violencia: fortalezas de Colombia". Discurso en el Tercer Simposio sobre la economía de la Costa Caribe, Barranquilla, abril 25 de 2003.

Peñalosa, Enrique. "Reforma del Estado" (mimeo, sin publicar, 2003).

Valenzuela Delgado, Luis Carlos "Discurso del señor ministro de Minas y Energía. Ceremonia de graduación Universidad ICESI", mimeo, octubre de 1999.

Esta edición se terminó de imprimir en diciembre de 2003
Publicado por ALFAOMEGA COLOMBIANA S.A.
Calle 106A No. 22-56, Bogotá, Colombia.
E-mail: sciente@alfaomega.com.co
La impresión y encuadernación se realizaron en
Gráficas de la Sabana Ltda. (Cra. 64 No. 77-36, Bogotá)