

Primera parte

# Discursos de ascenso e ingreso como Miembros de la Academia Colombiana de Jurisprudencia



Revista de la Academia  
Colombiana de Jurisprudencia  
julio-diciembre, 2023

# A PROPÓSITO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y LA PAZ, EL CASO COLOMBIANO CUESTIONES TEÓRICO-PRÁCTICAS\*

Hernando Roa Suárez\*\*  
*Académico de número*

**Resumen:** uno de los temas sustantivos para la comprensión de la problemática colombiana actual es el de la gobernabilidad democrática y sus múltiples relaciones con la construcción de la paz. La presente elaboración desea contribuir especialmente al desarrollo de aspectos significativos de la gobernabilidad democrática y de nuestro proceso de paz.

**Palabras clave:** ciencia política; Estado; gobernabilidad democrática; paz.

## REGARDING DEMOCRATIC GOVERNANCE AND PEACE, THE COLOMBIAN CASE THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES

**Abstract:** One of the substantive issues for understanding the current Colombian problem is that of democratic governance and its multiple relationships with the construction of peace. The present elaboration wishes to contribute especially to the understanding of significant aspects of democratic governance and our peace process.

**Keywords:** Political science; State; Democratic governability; Peace.

---

\* Discurso de ascenso a Miembro de número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, en sesión del 3 de agosto de 2023.

\*\* Abogado y socioeconomista de la Pontificia Universidad Javeriana; especialista en Ciencia Política, Alta dirección del Estado y Derecho laboral; Magíster en Desarrollo Económico Latinoamericano. Miembro de número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Ha sido director del Programa de Ciencia Política de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Decano de la Facultad de Administración de Empresas de la Universidad de La Salle, Decano

## Introducción

*Institucionalizar la gobernabilidad democrática es una de las alternativas para facilitar la consolidación del proceso de paz en Colombia.*

Gobernabilidad democrática y paz son temas de una gran significación para el científico social del siglo XXI, y por supuesto que, por su naturaleza, lo serán también para el universitario y el ciudadano interesado en el devenir histórico de nuestra nación, de Iberoamérica y del mundo.

Reflexionando en torno a la gobernabilidad democrática, en cuanto a Iberoamérica se refiere, sabemos que es un término que hacia el siglo VI antes de nuestra era, en Grecia, estuvo íntimamente ligado a la visión que se tenía de la cibernética<sup>1</sup>, como el arte de conducir atribuido a los pilotos de mar. Mas, fue hacia el decenio de los setenta del siglo XX, cuando científicos como Huntington, Deutsch, Watanuki, Crozier, Dror... fueron perfilando sus nuevas elaboraciones para llamar la atención de la academia y de los hombres de gobierno en torno a los distintos tipos de gobernabilidades.

---

de Posgrados y Director del Instituto de Estudios Internacionales Alberto Lleras de la Escuela Superior de Administración Pública, Secretario privado de la Gobernación de Boyacá, Asesor del rector de la Universidad Pedagógica Nacional y Director Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública, cofundador de la Escuela de Alto Gobierno de Colombia, profesor universitario, periodista de opinión, ensayista y conferencista internacional. Asesor y consultor. Son sus últimas publicaciones: *Construir Democracia: 50 años de periodismo analítico*, Prólogo de Luis Alfredo Sarmiento Gómez (Bogotá: Editorial Tirant Lo Blanch, 2020); *La política arte y ciencia: Aplicaciones a Colombia*, Presentación de Eduardo Cifuentes Muñoz (Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2019); *Periodismo para la democracia*, Presentación de Fernando Carrillo Flórez y Augusto Trujillo Muñoz (Bogotá: Procuraduría General de la Nación-Academia Colombiana de Jurisprudencia-Compensar-CPB y otros, Grupo Editorial Ibáñez, 2018); *El liderazgo político: Análisis de casos*, 5a. ed. Prólogo de Fernando Carrillo Flórez (Bogotá: Procuraduría General de la Nación-Academia Colombiana de Jurisprudencia-Compensar-CPB y otros, Grupo Editorial Ibáñez, 2017); *Darío Echandía, colombiano ejemplar*, Prólogos de Fernando Dejanón y Carlos G. Cano (Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia-Universidad Libre- Panamericana, 2012); *Colombia Política. Ensayos y escritos*. Presentación de Francisco De Roux y Carlos I. Jaramillo (Bogotá: Universidad Javeriana-Grupo Editorial Ibáñez, 2012); “¿Cómo construir paz y democracia en América Latina?: Aportes a su debate y concreción”. Entrevista a Johan Galtung. *Revista Análisis Político*, n.º. 75. Contacto: roasuarz@yahoo.com

<sup>1</sup> Norbert WIENER precisó su conceptualización como “la ciencia de la comunicación y el control”.

En Iberoamérica se han realizado importantes eventos, donde jefes de Estado y científicos sociales han sido convocados para formular alternativas viables que permitan institucionalizar una gobernabilidad democrática con capacidad de enfrentar los problemas de atraso, injusticia social y desequilibrios, que siguen atentando contra la estabilidad y el progreso de los regímenes democráticos. Ahora, tenemos publicaciones, investigaciones, especializaciones, maestrías, doctorados y posdoctorados, dedicados todos a profundizar en el tema de la gobernabilidad. Es relevante el número de eventos y publicaciones, nacionales e internacionales, que especialmente a partir del decenio de los noventa se han organizado, y por supuesto es significativo el interés que en Naciones Unidas y, particularmente, en el PNUD, se le ha dado a la problemática.

Al acercarme a la conceptualización de gobernabilidad democrática, la concibo como la capacidad del sistema político para ejecutar políticas públicas dirigidas a la realización de un proyecto que permita: la satisfacción de los derechos fundamentales de la mayoría de la población; asegure la estabilidad de un orden político democrático; facilite la comunicación ética del gobernante con la comunidad, y permita una acción eficiente y eficaz.

En relación con la problemática de la paz, anotemos que los aportes de Sun Tzu y Karl von Clausewitz son de gran utilidad para develar históricamente aportes sustantivos de las estrategias y tácticas de la guerra.

Ante la complejidad y originalidad de los procesos para la construcción de la paz en Colombia, puede resultar muy útil caracterizar los distintos tipos de violencias, de acuerdo, por ejemplo, a la siguiente periodización: 1948-1953, asesinato de Gaitán - golpe de opinión contra Laureano Gómez; 1953-1957, gobierno de Rojas Pinilla; 1957-1974, gobierno de transición de la Junta Militar y desarrollo del Frente Nacional; 1974-1986, gobierno de López Michelsen - fin del gobierno de Belisario Betancur; 1985, toma del Palacio de Justicia; 1986-2002, surgimiento de nuevas formas de violencia; 2002-2010, gobierno Uribe Vélez, y 2002-2006, serias confrontaciones con las FARC; 2010-2018, gobierno Santos, firma del Acuerdo de Paz en 2016; 2018-2022, gobierno Duque, deficiente implementación del proceso de paz; 2022-2023, gobierno Petro - implementación del proceso de paz.

Pensando en una conceptualización adecuada que nos permita la comprensión de la problemática de la paz en Colombia, la concibo como la ausencia de la violencia abierta, estructural y cultural.<sup>2</sup>

Ante las crisis de liderazgos, en la gobernabilidad y la construcción de la paz que agencien propuestas políticas de trascendencia histórica en Colombia, este ensayo es una invitación, especialmente, a los estamentos universitarios, para una toma de conciencia sobre la necesidad de responder desde el interior de las aulas y los procesos investigativos, innovativos y extensivos, a los retos que demanda una democracia participativa en pleno proceso de desarrollo, como lo es la colombiana.

Mas no partimos de cero. Tenemos ejemplos históricos que, a nivel mundial (Bolívar, Lincoln, Juárez, De Gaulle, Churchill, Gandhi, Obama...) nos indican la importancia de pensar y actuar con sentido de grandeza. Nuestra nación también ha tenido paradigmas de políticos que ejercieron su vocación y liderazgo con responsabilidad, consagración y eticidad. Si pensamos en ejemplos específicos –no los únicos– de períodos en que la gobernabilidad democrática se hizo patente en el siglo XX, podríamos revisar las gestiones de Santander (1832-1837), Manuel Murillo Toro (1864-1866; 1872-1874), Alfonso López Pumarejo (1934-1938), Darío Echandía (1934-1968<sup>3</sup>), Alberto Lleras Camargo (1958-1962) y Carlos Lleras Restrepo (1966-1970).

En relación con la construcción de la paz, tenemos ejemplos como los de El Salvador, Guatemala y Nicaragua; los aportes del proceso de Irlanda del Norte y, por supuesto, las lecciones que se derivan de la conflictual situación de la ETA. Nótese, sin embargo, la especificidad y complejidad del actual proceso colombiano y la evolución de los distintos tipos de violencias a partir de 1948.

En medio de grandes dificultades histórico-estructurales (económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales) y de un dinámico proceso de

---

<sup>2</sup> Johan GALTUNG, *Conferencias de sistemas internacionales. Notas personales* (Santiago de Chile: Flacso, 1969).

<sup>3</sup> Examínese su papel al respecto en distintos momentos del ejercicio del poder. Véase del autor: *Darío Echandía Olaya. Colombiano Ejemplar* (Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia - Universidad Libre - Panamericana, 2010), 60-62; 167-170.

globalización, me inclino a pensar que el destino de Colombia debe encausarse por los caminos de la democracia participativa –con componentes socialdemócratas– que nos permitan enfrentar de manera creativa la injusticia social y las distintas manifestaciones de violencias. Ser constructores de paz parece ser una tarea prioritaria para nuestros futuros estadistas.

## Sobre el universo temático

Después de las notas introductorias, este texto se ocupa de precisar la importancia del tema a la luz de mi concepto comprensivo de la ciencia política contemporánea. Después, se elabora un conjunto de conceptualizaciones, que son básicas para estudiar la complejidad de los procesos dentro de los que surgen, así como los temas fronterizos con los que están vinculados la gobernabilidad democrática y la construcción de la paz.

Más adelante, me concentro en presentar las correlaciones existentes entre la gobernabilidad y el proceso de la descentralización, y por último, correlaciono la gobernabilidad y la paz. A continuación de las conclusiones, se encuentra una bibliografía especial y otra general.<sup>4</sup>

## Importancia del tema

*La política, como arte de gobernar y como ciencia social, es clave para precisar relaciones entre la gobernabilidad democrática y la paz.*

A ningún estudioso escapa que el tema es vital para el estadista y el hombre de acción, por cuanto según sea la percepción de la gobernabilidad democrática y de la paz, estaremos en presencia de proyectos políticos democráticos o represivos, dinámicos o estáticos, creativos o repetitivos.

Para un demócrata, el pensamiento debe ser abierto, en plena construcción, en plena elaboración, y esa mediación entre la concreción y la capacidad de abstracción de la misma debe ser ajustable mediante una adecuada conceptualización. ¿Cuál es el hilo conductor conceptual, desde el cual se realiza

<sup>4</sup> Nótese cuidadosamente que la bibliografía especial puede ser muy útil para elaborar artículos para revistas indexadas o tesis de maestrías.

la presente elaboración? Pues no es otro que mi conceptualización sobre la ciencia política contemporánea. Esta se me presenta como una disciplina social que se ocupa: del estudio sistemático del Estado; de la problemática de la legitimidad; de la estructura del poder; de la composición de las clases y estratos sociales; de la organización de los partidos políticos y movimientos sociales; de los procesos electorales; del funcionamiento de los grupos de presión; de la problemática ambiental; del proceso de la toma de las decisiones; de la gobernabilidad, y del liderazgo en espacios y tiempos determinados.<sup>5</sup>

Desarrollemos pedagógicamente esta construcción:

1. La primera reflexión que podría realizar es que la política como ciencia no se ocupa solamente de los procesos electorales. Los procesos electorales son esenciales, pero no son lo más importante de la política; lo más significativo de la política es entender y transformar la estructura del Estado, la estructura del poder, la problemática de los intereses de las clases, de los estratos sociales, de los partidos y de los movimientos políticos y sociales. Y también, de la legitimidad, de la gobernabilidad, de la problemática ambiental, de los liderazgos, y del proceso de la toma de las decisiones, en espacios y tiempos determinados.
2. La política, como arte de gobernar y como ciencia, se complementan; ambas requieren cada día –en nuestro país– de más y mejores centros del saber y de la reflexión, de más y mejores políticas educativas, de más y mejores actores, de más y mejores líderes sociales y estadistas, de mejores partidos políticos, comprometidos con la mayoría de nuestra población.
3. Históricamente, el Estado se me presenta como la más importante institución de la vida política. Es la institución jurídico-política, que integrada por los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral, es racionalizadora de los intereses generales. Es la institución de las instituciones; es la organización de las organizaciones.

---

<sup>5</sup> Véase el texto del autor: *La política: Arte y ciencia*. 3a. ed. Presentación de Eduardo Cifuentes Muñoz (Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2020).

4. En torno a los órganos del poder, observemos que es mediante ellos que se logra la elaboración de leyes, su ejecución y la organización del poder electoral. Más también, observemos que es a través de políticas públicas<sup>6</sup> como el Estado puede actuar para crear estructuras que garanticen equidad ante el poder de las distintas clases, estratos y movimientos políticos y sociales.
5. Los temas de gobernabilidad, paz, reforma del Estado, modernización y democratización en Colombia, implican fortalecer los procesos electorales, para que la credibilidad y la legitimidad del sistema político puedan avanzar a través de elecciones transparentes, y donde los partidos políticos puedan ser concebidos –en su práctica histórica– como instituciones de la vida política, organizados y estables, con ideologías y programas para el ejercicio del poder en el Estado y en la sociedad, y no simplemente como aparatos o empresas electorales. Pero también, donde los grupos de interés o de presión puedan actuar, de tal manera que a través de consulta, negociación o subordinación, puedan ejercer influencia en distintos órganos, instituciones e instancias del Estado, para impulsar sus diversos proyectos e intereses.
6. ¿Y, en cuanto a la toma de decisiones en el Estado, qué pensar? Que es al interior de las instituciones donde se plasman y ejecutan significantes procesos dirigidos a definir las relaciones entre las diferentes organizaciones e intereses en pugna en una sociedad.
7. Y en torno a la gobernabilidad democrática, ¿qué podríamos anotar? Que, como he sostenido, ella es la capacidad del sistema político para ejecutar políticas públicas dirigidas a la realización de un proyecto que permita: la satisfacción de los derechos fundamentales de la mayoría de la población; facilite la comunicación *ética* del gobernante con la comunidad; asegure la estabilidad de un orden político democrático, y permita una acción eficiente y eficaz.

---

<sup>6</sup> Véase, Alejo VARGAS, *Notas sobre el Estado y las políticas públicas* (Bogotá: Almudena Editores, 1999).

8. ¿Y qué pensar del Estado y los procesos comunicativos? Sabemos que, de acuerdo con las orientaciones que guían al Estado, estaremos en presencia de sociedades en búsqueda de autonomía, libertad, cohesión, originalidad y creatividad, o de sociedades dependientes, opresivas, desintegradas o repetitivas.

Conocemos que, a través de los mensajes del conjunto de los medios de comunicación, hay muchas transmisiones y contenidos velados y mensajes subliminales que impiden, sobre una proporción muy significativa de la población, el que se puedan construir sociedades autónomas; en cambio, facilitan la desintegración de la sociedad y transmiten valores para que seamos repetidores y faltos de creatividad.

Todas las veces que distintos modos y medios de comunicación sean usados para cosificar nuestras conciencias, se estará atentando contra la consolidación de nuestra democracia, contra la gobernabilidad democrática y la construcción de la paz.

Se trata, entonces, de que los medios de comunicación sean usados para tener sociedades en búsqueda de más autonomía, de más libertad, no de libertinaje. Libertad y responsabilidad para enfrentar la anomia y la atonía; las conductas desviadas y la pérdida de tejido social.

Los medios de comunicación, por tanto, deben ser empleados para producir más cohesión social, más conciencia de lo que importa ser colombiano hoy y las dificultades e injusticias en que se encuentra la mayoría de la población. Y debemos estar atentos a los sectores que han pretendido desprestigiar la democracia colombiana en una forma irresponsable y malintencionada.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Irresponsable y malintencionada, porque se ha querido –a veces– desinstitucionalizar a Colombia para entrar a saco en el proceso industrial y en el proceso financiero; eso tenemos que saberlo y meditar sobre sus efectos. Tenemos que tener una gran nación, más cohesionada en torno a lo que demócratas como Manuel Murillo Toro, Rafael Uribe Uribe y Alberto Lleras, llamaron los “grandes proyectos nacionales”. Asimismo, que retomemos el pensamiento, por ejemplo, de colombianos como Manuel Murillo Toro, Rafael Uribe Uribe, Darío Echandía, Alberto Lleras, Jorge Eliécer Gaitán, Carlos Lleras Restrepo y Luis Carlos Galán...

Sinteticemos. Como puede observarse, la problemática de la gobernabilidad y la paz es interdisciplinaria<sup>8</sup> y compleja. Así que, el empleo riguroso de la ciencia política, puede ser un camino adecuado para permitirnos articular las diversas instancias de que se ocupa. Pasemos a las conceptualizaciones.

## **Precisiones conceptuales**

*La experiencia académica nos indica  
la gran utilidad que tiene el precisar y discutir  
los conceptos.*

Teniendo en cuenta la complejidad de las problemáticas de la gobernabilidad democrática y la paz, y la incidencia que en su tratamiento tiene la interdisciplinaria de las ciencias sociales, nos ocuparemos de precisar las siguientes conceptualizaciones: ciencia política, Estado, gobernabilidad democrática, paz, cultura de la paz, transparencia y desarrollo sostenible.

### **Ciencia política**

Como lo he sostenido y fundamentado, es una disciplina social que se ocupa del estudio sistemático del Estado, de la problemática de la legitimidad, de la estructura del poder, de la composición de las clases y estratos sociales, de la organización de los partidos políticos y movimientos sociales, de los procesos electorales, del funcionamiento de los grupos de presión, del proceso de la toma de las decisiones, de la temática ambiental, del estudio de la gobernabilidad y de la problemática del liderazgo, en espacios y tiempos determinados.

---

<sup>8</sup> Porque la economía, la política, la historia, la filosofía, la antropología, el derecho, la sociología, la psicología, el psicoanálisis, la lingüística, la geografía y el trabajo social –trabajados rigurosamente– facilitan la observación, descripción, explicación y predicción de los problemas vinculados a la gobernabilidad democrática y la paz.

## Estado<sup>9</sup>

Es la más importante institución política de la vida contemporánea. Según mi percepción, es la institución jurídico-política que, integrada por los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral, es racionalizadora de los intereses generales. Es la Institución de las instituciones, la Organización de las organizaciones.

En cuanto a lo jurídico, anotemos que el ordenamiento social, fundado en la justicia, susceptible de coacción y ordenado al bien común –en que consiste el derecho– es soporte sustantivo para la constitución y el desarrollo de un Estado democrático en paz.<sup>10</sup>

## Gobernabilidad democrática

Es la capacidad del sistema político para ejecutar políticas públicas, dirigidas a la realización de un proyecto, que permita: la satisfacción de los derechos fundamentales de la mayoría de la población; facilite la comunicación ética del gobernante con la comunidad; asegure la estabilidad del orden político democrático, y también permita una acción eficiente y eficaz.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Para lograr una conceptualización sobre la problemática de los Estados latinoamericanos, se recomienda abordar: Jorge Mario EASTMAN, *Constituciones políticas comparadas de América del Sur* (Bogotá: Parlamento Andino, 1992); Fundación Luis Carlos Galán, *Encuentro latinoamericano por la democracia y la integración* (Bogotá: Presencia, 1991); ILPES, *Gestión estratégica, planificación y presupuesto* (Buenos Aires, 1992); ILPES, *Reforma y modernización del Estado* (Santiago, 1995); Juan MOLINAR H. *El tiempo de la legitimidad: Elecciones, autoritarismo y democracia en México* (México, 1991); Abraham LOWENTHAL, “Latin America: Ready for Partnership. Foreign Affairs, America and the World. Instituto de Estudios Internacionales (1990-1994)”, *Revista Análisis Político*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1993; Guillermo PERRY, “La iniciativa Bush y la respuesta de América Latina”, *Coyuntura Económica*, 20, 1990, y, *Decidí contarlo: Conversaciones sobre 50 años de economía y política en Colombia* (Bogotá: Penguin Random House, 2019).

<sup>10</sup> Véase del autor: *Introducción al derecho*. Rodrigo Noguera Laborde. Notas de clase. (Bogotá: Universidad Javeriana, 1959).

<sup>11</sup> La gobernabilidad democrática se podrá ampliar en los siguientes textos: Jorge BARENSTEIN, “Gobernabilidad comparada a nivel local: Nuevas tendencias y antiguos desafíos”. *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, n.º. 1 (1994); José BLANES J., “Descentralización político-administrativa y gobernabilidad”, En: *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Caracas. CLAD. *Planificación y gestión: Coordinación institucional de la formulación*,

Joan Prats, apoyándose en el documento de Fernando Zumbado, anota:

Cuando en el PNUD hablamos de gobernabilidad democrática, nos estamos refiriendo fundamentalmente a las capacidades de los gobiernos y demás actores de los países de la región para abordar el reto sistémico de la democracia, el mercado y la equidad. A pesar de los grandes avances realizados, nuestras democracias son todavía jóvenes, carentes de bases institucionales y culturales bien asentadas, prisioneras en parte de las culturas del pasado.<sup>12</sup>

Y, apoyándose en el texto de Hugo Fernández F., sostiene:

Fortalecer la gobernabilidad implica, pues, la generación de acuerdos y consensos que permitan construir la referida masa crítica. Ello supone, a su vez, la práctica del diálogo en todos los frentes: entre actores políticos formales, formadores de opinión y medios de comunicación, interlocutores y organizaciones sociales.

---

*ejecución y evaluación de la política colombiana* (Caracas: 1989). Rafael DE LA CRUZ, *Gobernabilidad y democracia: Condiciones para el desarrollo de América Latina* (Caracas, 1992). PNUD, *Proyecto de desarrollo de las capacidades del Estado* (1992). DEUTSCH, K.W. *Política y gobierno* (México: FCE, 1976). G.W. DOWNS, y P. D. LARKEY, *The Search of Government Efficiency. From Hubris to Helplessness* (New York: Random House, 1986). Patrick DUNLEAVY y Brendan O'Leary, *Theories of the State: The politics of the liberal democracy* (London: McMillan, 1987). Yehezkel DROR, *La capacidad de gobernar* (Cartagena de Indias: Club de Roma, Círculo de Lectores, 1994). César FAJARDO DE LA MORA, "Problemas de gobernabilidad e ingobernabilidad en el Estado de México", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, n.º. 18(1993). José Luis FIORI, *Ajuste, transição e governabilidade: O enigma brasileiro* (São Paulo: Instituto de Economía do Setor Público - Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1994). Rolando FRANCO, "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina". *Revista iberoamericana de autogestión y acción comunal*, n.º. 28, 29 y 30 (1993). Omar GUERRERO, "Ingobernabilidad: Disfunción y quebranto estructural", *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, n.º. 3 (1995). Guillermo HOLZMANN, "Integración latinoamericana y gobernabilidad democrática", *Política*, n.º. 28 (1993). Carlos Alberto LONGO, *Políticas de estabilização e reforma estrutural no Brasil* (São Paulo: Fundación Konrad Adenauer. Marco Aurelio NOGUEIRA, "Democracia política, gobernabilidad y representación". *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, n.º. 1 (1994). Joan PRATS, *Gobernabilidad y globalización en la investigación en administración pública, hoy* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1998). Fabio REIS, "Gobernabilidad, instituições e partidos", *Novos estudos*, n.º. 41 (1995). Hernando ROA, *La reforma del Estado y la gobernabilidad* (Bogotá: Editora Guadalupe, 1997). Daniel PECAULT, *Orden y violencia en Colombia*, 2 vols. (Bogotá: CEREC - Siglo XXI, 1987). Edelberto TORRES, "América Latina: Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis". *Nueva sociedad*, n.º. 128 (1993). Carlos VERGARA, "Políticas sociales gobernabilidad democrática". En: *Investigación en política social: Propuestas para una agenda futura* (Ottawa: CIID, 1993).

<sup>12</sup> *Gobernabilidad democrática en tiempos de reforma*. Reunión consultiva sobre el Programa regional de gobernabilidad del PNUD, México, 1996.

Como una propuesta para ser discutida, me permito graficar mi conceptualización de gobernabilidad, en el siguiente diagrama.

**Diagrama 1. Gobernabilidad democrática**



## Paz

Según los planteamientos y elaboraciones de científicos sociales especialistas en el manejo de la problemática de la paz, la conceptualizo como la ausencia de la violencia abierta, estructural y cultural.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Para un abordaje de la problemática de la paz, véanse: Tzu SUN, *Los trece artículos sobre el arte de la guerra* (Madrid: Ministerio de Defensa de España, 1988). Karl VON CLAUSEWITZ, *De la guerra* (Barcelona: Labor, 1984). José Noé RÍOS, *Liberación en el Caguán* (Santa Fe de Bogotá: Planeta, 1998). José Noé RÍOS y Daniel GARCÍA PEÑA, *Construir la paz de mañana: Una estrategia para la reconciliación* (Santa Fe de Bogotá: Presidencia de la República, 1997). Johan GALTUNG, *La transformación de conflictos por medios pacíficos: El método transcendente* (Ginebra: ONU, Alfaz del Pi, 1996). Mesa de Conversaciones, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Imprenta Nacional, 2016). Hernando ROA y Johan GALTUNG, *¿Cómo construir la paz en Colombia?* (Santa Fe de Bogotá: ESAP Publicaciones, 1998). Hernando ROA et al., *¿Es posible la paz en Colombia?* (Santa Fe de Bogotá: ESAP Publicaciones, 1998). Anthony GIDDENS, “Vivir en una sociedad postradicional”, En *Modernización reflexiva* (Madrid: Alianza, 1994). Ghali BOUTRUS BOUTROS, *Un programa de desarrollo* (Nueva York: ONU, 1995) y *Una agenda para la democratización* (Nueva York: ONU, 1996). Peter WALLENSTEEN, *Un marco teórico*

Teniendo en cuenta que el proceso de paz debe enmarcarse dentro del Estado de Derecho, resulta útil leer cuidadosamente las observaciones del señor Fiscal de la República:<sup>14</sup>

- i. Un proceso de paz tiene que estar totalmente desvinculado de los afanes electorales y de las coyunturas políticas. El proceso de paz no puede ser una estrategia electoral.
- ii. Tiene que concebirse como un verdadero proyecto de Estado, a mediano y largo plazo.
- iii. Se debe caracterizar por la claridad en sus pasos y elementos, y no por la ambigüedad o incertidumbre en su lenguaje y objetivos.
- iv. Debe estar ajeno a la espectacularidad, a su monitoreo y reporte diario, a la inspección cotidiana que desvía la atención pública hacia un cúmulo anecdótico y lo aleja del examen sobre el fondo del mismo.
- v. No resulta conveniente que los medios de comunicación conviertan a los comandantes militares de la guerrilla o de las autodefensas en grandes protagonistas, dándole campo ilimitado a la apología bélica, sin anteponer los filtros y cuestionamientos necesarios para que la opinión ciudadana adquiera una percepción equilibrada y objetiva de sus actos y propósitos.
- vi. No resulta aconsejable colocar en un plano de igualdad a los factores armados al margen de la ley y a quienes legítimamente actúan dentro del Estado de Derecho...

## Desarrollo sostenible

Entiendo por desarrollo sostenible un proceso social global que, buscando satisfacer los derechos fundamentales de la población y la protección de los recursos naturales, no sacrifica las generaciones presentes ni futuras, y facilita la construcción de una sociedad centrada en la dignidad humana.<sup>15</sup> Observemos el siguiente diagrama.

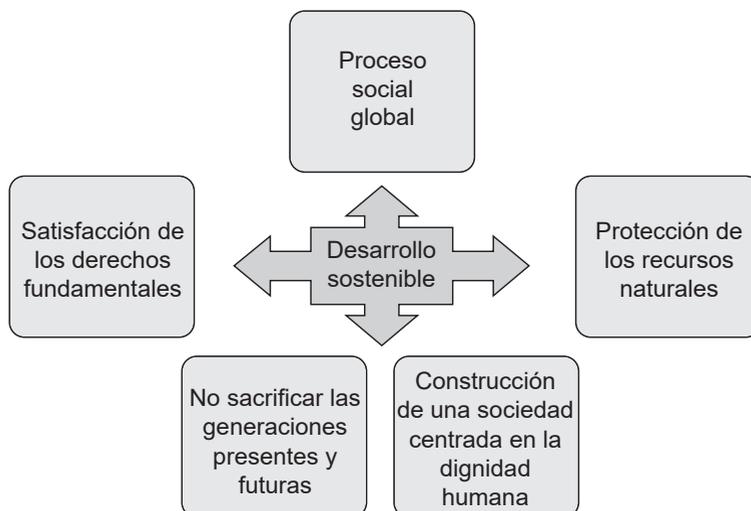
---

*para la resolución de conflictos* (Guatemala: Iripaz, 1988). Jean Paul, LEDERACH, *Un marco englobador de la transformación de conflictos sociales crónicos* (Gernika: Gernika Gogoratuz, 1994) y la bibliografía respectiva, señalada en la bibliografía general.

<sup>14</sup> *Revista Cambio*, n.º 380 (octubre 2-9 de 2000): 42-43.

<sup>15</sup> Véase el material contenido en los informes de NN. UU.-PNUD, sobre *El desarrollo humano*, en el intervalo comprendido entre 1990-2020. Allí reposa información seria al respecto.

## Diagrama 2. Desarrollo sostenible



## Gobernabilidad y descentralización

*¿Será válido que el fortalecimiento de lo local es el futuro de los iberoamericanos, y que ello será decisivo para impulsar los procesos de descentralización, gobernabilidad y paz?*

Según nuestros preceptos constitucionales vigentes, el fortalecimiento de la descentralización es una de las concreciones básicas de la reforma del Estado que facilita la gobernabilidad en un régimen presidencial como el colombiano. Las siguientes trece propuestas buscan contribuir a dinamizar nuestro proceso descentralizador, facilitar la gobernabilidad y la construcción de la paz. ¿Qué hacer entonces?

1. Reconocer que es urgente fortalecer las instituciones públicas y privadas, –más allá del conocimiento sobre su normatividad y operatividad– para el diseño de nuevas estrategias, metodologías de planificación<sup>16</sup> y esquemas organizativos, fundamentados en el fortalecimiento de valores éticos y culturales que hagan viable una

<sup>16</sup> Revisense al respecto los planteamientos formulados por el autor, en el periódico *El Mundo*, (2000), marzo 22 y 29, en la página 2.

mayor transparencia, justicia y equidad en el acceso a los beneficios del desarrollo.

2. Vincular la descentralización –en forma comprensiva– a la modernización del Estado. Según la situación colombiana, hoy no es recomendable dismantelar el Estado, sino, como lo han propuesto serios científicos sociales: modernizarlo, ordenarlo, especializarlo, fortalecerlo, fiscalizarlo y hacerlo eficiente y eficaz.
3. Fortalecer la capacidad tecno-política del Estado<sup>17</sup>, para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Dentro de un régimen presidencialista como el nuestro, es indispensable el fortalecimiento de la “Oficina del Presidente”.<sup>18</sup> Impulsar políticas de Estado, en un régimen y en las condiciones actuales de nuestra nación, sugiere la conveniencia de coordinar (para la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas descentralizadoras y el funcionamiento del sistema de descentralización), Presidencia de la República, Ministerio del Interior, DNP, ESAP y Congreso de la República.
4. Reestructurar el Ministerio del Interior, dotándolo de instalaciones modernas y planta de personal, que le permitan ejercer sus funciones como Cancillería de la política interna, a fin de facilitar el funcionamiento del Sistema Administrativo del Interior (SAI).<sup>19</sup>
5. Organizar las relaciones entre los sectores público y privado, de tal manera que se establezcan relaciones estructurales entre lo económico-político, social, cultural y ambiental, dentro de las condiciones actuales de la globalización.

<sup>17</sup> Es de gran utilidad para Colombia, fortalecer la Escuela de Alto Gobierno (fundada en la ESAP, en junio de 1997) en los aspectos de formación, investigación y extensión. Las especializaciones, maestrías y el doctorado, con sus correspondientes sistemas de investigaciones, facilitarán el surgimiento de estadistas como los que necesita nuestro país para el siglo XXI.

<sup>18</sup> Hernando ROA, Ahrens GEERT-HINRICH, Guy AZAIS, Yago Pico DE COAÑA; Gilberto ECHEVERRI MEJÍA, Russel THOMPSON, María Ángela HOLGUÍN y otros. *La oficina del presidente* (Bogotá: Hurtado y Urbina, 1997), 11-123.

<sup>19</sup> Véase la asesoría de la ESAP al Ministerio del Interior sobre el *Sistema administrativo del Interior*.

Como ha sostenido Luis Jorge Garay:<sup>20</sup>

[el proceso del nuevo relacionamiento público-privado] ha de abarcar no solo a los propios agentes productivos –como los empresarios– y los agentes proveedores de conocimiento, tecnología y servicios, sino también al Estado en su calidad de agente social de última instancia con la función de la preservación del interés colectivo.

[...]

Se trata de un proceso de coordinación sustentado en una institucionalidad y un patrón de gobernabilidad funcionales para la potencialización de las capacidades reales de acción de los agentes y para el desarrollo de otras nuevas, favorecedoras de mayores niveles de eficiencia colectiva y del mejoramiento de la productividad y propiciadoras de ventajas competitivas al nivel sistémico.

[...]

Esta coordinación debe consistir en un proceso permanente de consulta entre los intereses individuales de los actores involucrados, de identificación y de conciliación entre los intereses privados, privados-colectivos y públicos.

[...]

En la medida en que los Estados van restringiendo sus funciones a aquellas de estricto carácter público, los agentes privados han de ir asumiendo la responsabilidad de gestar, financiar y administrar en conjunto actividades que generen externalidades y economías de escala para su beneficio como colectivo.

[...]

En el caso de un país como Colombia, la definición de este nuevo arreglo institucional entre firmas, agremiaciones y entes públicos debe partir de la elaboración colectiva de un diagnóstico sobre la situación competitiva de las actividades productivas frente a las exigencias del proceso de globalización y de sus posibilidades de inserción al mercado internacional.

[...]

El desafío actual en Colombia reside en avanzar en el desarrollo institucional de la acción privada-colectiva-pública, y a la vez asegurar un

---

<sup>20</sup> *Crisis y construcción de sociedad* (Bogotá: ESAP Publicaciones, 1998), 27-29.

ambiente macroeconómico estable y propicio para el fortalecimiento y modernización de la actividad productiva.

6. Impulsar la reforma política que permita tener partidos y movimientos políticos modernos; procesos electorales transparentes para la mayoría de la población, y una nueva estructura para la financiación de las campañas políticas.
7. Expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial. Esto implica definir la autonomía de los entes territoriales, actualizando la Ley 60 de 1993 y la 136, sobre régimen municipal. Asimismo, consolidar la capacidad fiscal de los municipios y departamentos.<sup>21</sup>
8. Desarrollar las veedurías ciudadanas, para supervisar la asignación de recursos y mejorar la calidad de la función pública en todas sus instancias.
9. Fortalecer el Sistema de Comunicación Territorial (SCT), conforme a los adelantos científico-tecnológicos contemporáneos y según las complejidades de un territorio como el nuestro.
10. Consolidar los *Programas mejor gestión y anticorrupción*. Ellos son muy útiles para cambiar la imagen y la racionalidad deseable en la conducción de lo público.
11. Mejorar la capacidad tecno-política de la Contraloría General de la República, dotándola de los recursos técnicos y humanos que le permitan hacer evaluación de la totalidad de las dependencias del Estado. La evaluación del desempeño es un método muy conveniente para racionalizar la administración pública, y favorecer adicionalmente la transparencia y la eficiencia de la gestión pública.
12. Generar procesos para el seguimiento a la gestión y la evaluación de efectos e impactos de las acciones de desarrollo, garantizando la eficacia de estos sistemas y la participación de la sociedad civil.
13. Crear una nueva cultura política (*civic culture*) en la sociedad civil, impulsando el liderazgo político proactivo; fomentando las organiza-

---

<sup>21</sup> Estúdiense, por ejemplo, los debates parlamentarios sobre el tema, adelantados en abril 25 de 2001 y años posteriores.

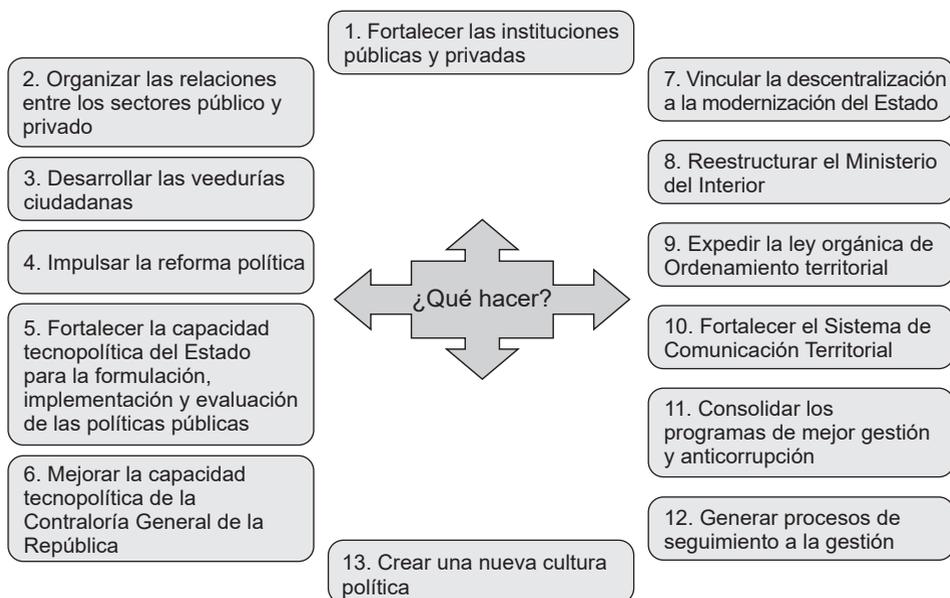
ciones de base, las asociaciones de municipios y formando valores de autogestión y corresponsabilidad con el desarrollo local, como alternativa eficaz para superar el paternalismo y el clientelismo regional, que han suplantado la participación de la sociedad civil. La organización de esta, debe avanzar para que su intervención no se limite a dar respuesta a las convocatorias institucionales, sino que se logre una efectiva y autónoma articulación con las administraciones locales y regionales, en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y veeduría de los programas y proyectos de desarrollo.

Se trata de crear una nueva *cultura cívica*, comprometida con el desarrollo de las comunidades.

¿Será cierto que el fortalecimiento de lo local es el futuro de los iberoamericanos, y que ello será decisivo para impulsar la descentralización, la gobernabilidad y nuestra integración?

El diagrama 3 condensa alternativas viables para impulsar el proceso descentralizador en Colombia.

**Diagrama 3. Gobernabilidad y descentralización**



## Gobernabilidad y paz

*Organizar la paz como ausencia de violencia abierta, estructural y cultural, será fundamental para cristalizar la gobernabilidad democrática en Colombia.*

Pensando en una adecuada complementación a la presente elaboración, detengámonos a plantear algunas relaciones entre gobernabilidad y paz.<sup>22</sup> Como lo he conceptualizado, entiendo por gobernabilidad democrática la capacidad del sistema político para ejecutar políticas públicas dirigidas a la realización de un proyecto, que permita: la satisfacción de los derechos fundamentales de la mayoría de la población; facilite la comunicación ética del gobernante con la comunidad; asegure la estabilidad de un orden político democrático y permita una acción eficiente y eficaz. Y por paz: la ausencia de la violencia abierta, estructural y cultural. Por tanto, parece evidente que no tendremos estabilidad del orden político democrático, mientras el conflicto colombiano tenga las características actuales.

Observemos con Luis Jorge Garay, que

... la sociedad colombiana debe asumir la conciencia de que continuar la profundización de la situación de guerra generalizada se verá enfrentada cada vez más al marginamiento internacional tanto en lo político como en lo económico, que la puede llevar no solo a mayores niveles de disolución interna, sino además a una creciente pérdida de dinamismo económico y al consecuente empobrecimiento generalizado.

Para Colombia sería muy grave que se entendiera que la guerra puede ser resuelta por un grupo reducido de personas concertando acuerdos parciales en la búsqueda por solucionar algunos de los frentes de la guerra. La sociedad debe asumir resueltamente que hay razones objetivas y estructurales de la guerra generalizada que están íntimamente ligadas con la estructura política, económica, social (ambiental) y cultural del país.

---

<sup>22</sup> Consúltense la bibliografía incluida para los apartados “Gobernabilidad democrática” y “Paz” de este ensayo.

## **Hacia una nueva cultura de paz**

Ante la situación actual de Colombia, se impone entonces crear una nueva cultura de la paz. Y para contribuir a crear una nueva cultura de paz en nuestro país, comencemos por precisar su conceptualización.

¿Qué podríamos entender por una cultura de la paz? Recordemos que es una forma de ver, de vivir y de sentir la ausencia de la violencia abierta, estructural y cultural, en nuestros días y hacia el futuro. Esto implica el que podamos construir sistemas, estructuras y personalidades comprometidas y conocedoras de la gran problemática que conlleva la construcción de la paz. Y también, que observemos que es un proceso histórico, cuya cristalización facilitará la consolidación de la gobernabilidad.

Algunos caminos que nos pueden servir para construir una nueva cultura de la paz, los podemos extraer del trabajo realizado con Johan Galtung<sup>23</sup>, quien nos propone el siguiente decálogo:

### **Transformación de conflictos**

Es decir, impulsar la formación de muchos trabajadores para la paz, con capacidad de intervenir en conflictos, que dialoguen con la gente para facilitar el surgimiento de ideas y alternativas nuevas, concretas y viables.

### **Crear actores para la paz**

Haciendo énfasis en los grupos de mujeres y de jóvenes, sin olvidar que la paz debe ser un compromiso de todos los estamentos sociales.

### **Educación para la paz**

Esto, mediante la creación de textos, organizaciones e instituciones especializadas en el afianzamiento de políticas de paz. Podemos comenzar por

---

<sup>23</sup> ROA y GALTUNG, ¿Cómo construir la paz en Colombia?, 9-23. Nótese que varias de estas propuestas fueron incluidas a lo largo del Acuerdo firmado, en 2016, por el presidente Santos y las FARC.

ejercicios prácticos desde las escuelas elementales, para llegar hasta los diplomados, las especializaciones, las maestrías y el doctorado.

### **Periodismo para la paz**

Seguir entrenando periodistas especializados en ambientar escenarios y políticas constructivas. Que no se siga escribiendo solo sobre la violencia, sino sobre el conflicto que está detrás de ella y sobre la creación de atmósferas que faciliten su solución. Si el conjunto de las asociaciones colombianas que dirigen nuestros medios de comunicación elaboraran una estrategia común, estoy seguro de que este, los futuros gobiernos y las comunidades, recibirían un apoyo eficiente. No debe olvidarse que, si de un lado está clara la voluntad de paz de diez millones de colombianos, que participamos en el proceso electoral de 1998; de otro, es muy grande la ignorancia existente sobre los caminos reales que debemos recorrer, si de verdad vamos a construir la paz.<sup>24</sup>

### **Crear zonas para la paz**

En ellas debe organizarse la gente a nivel local para vivir con dignidad, con un programa de reconciliación, con una economía de sobrevivencia para eliminar el miedo a la muerte a través del hambre. Estas zonas deben estar pobladas por habitantes desarmados. Se podría tener vigilancia, nacional o internacional, pero sin armas... Se trata de crear espacios donde sus habitantes puedan aclimatar, pedagógicamente, nuevas conductas pacíficas.

### **Mantener la paz**

Buscando la cooperación de las fuerzas militares que –conociendo a Clausewitz– profundicen más en las estrategias, prácticas y actitudes de Sun Tzu. Se trata, de una parte, de institucionalizar la cultura de la no violencia, y de otra, aprender de los casos exitosos de construcción de la paz.

---

<sup>24</sup> Nótese que, si de un lado fue significativa la firma del Acuerdo con las FARC-EP en noviembre de 2016; de otro lado, han sido notables las deficiencias en planeación, implementación y evaluación en torno a las tareas por realizar antes y a partir de esa fecha.

## **Reconciliación o reconstrucción**

Es decir, es necesario crear espacios entre la comunidad, que faciliten encontrarse en torno a valores comunes, saber perdonar y reconstruir comunidad en torno al trabajo. Es posible que tengamos que aprender de las magníficas experiencias de África del Sur.

## **Negocios para el desarrollo y la paz**

Ello supone garantizar estímulos, especialmente a nuestros campesinos, en el proceso de sustitución de cultivos; garantizarles, por ejemplo, al que cultiva el café, una parte mayor del precio total que paga el consumidor.

## **Promover iniciativas productivas locales**

Esto conlleva organizar modos de sobrevivir; energías baratas; formas cooperativas de microcrédito; modos de cultivar para tener alimentación, educación, vivienda, salud, empleo, recreación y vestido. Para que las zonas de paz puedan funcionar, ellas deben ser autosuficientes en materia de necesidades básicas. Obsérvese que la economía de crecimiento mata la economía de subsistencia.

## **Conocer y responder a las patologías culturales**

En algunos casos, ellas pueden ser causantes de más tensión en la comunidad. Habría que revisar, por ejemplo, la incidencia del machismo en la producción de violencias, y, complementariamente, fortalecer valores como la lealtad, la honradez, el amor al trabajo, la valentía y un sano nacionalismo, que pueden ser fuente de cohesión y de una nueva mística en torno a la creatividad y a la construcción de la paz.

Obsérvese la complementación y correlación múltiple existente entre los temas propuestos; ellos han sido cuidadosamente discernidos y deducidos del análisis de conflictos y de la formulación de políticas para la paz.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Notemos que algunas de estas propuestas del decálogo galtuniano se han implementado en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz signado en 2016, en Bogotá. Sin embargo, como se ha dicho, ha faltado un grado superior de planeación, implementación y evaluación

## Universidad y proceso de paz

Complementemos los aportes anteriores, buscando responder la siguiente pregunta:

¿Cómo puede la universidad contribuir al proceso de paz?

Pensando en los estudios sobre la paz, notemos que es necesario actualizarlos y profundizarlos. Entre nosotros se han desarrollado importantes reflexiones sobre la dinámica estratégica y coyuntural de la guerra, pero parecería no haberse superado ese discurso y las perspectivas sobre la transformación positiva han quedado en suspenso. En cambio, sectores de la sociedad civil, en su conjunto, han abierto canales de reflexión y acción en torno a la paz, no solo como expectativa o como ilusión, sino como un marco de entendimiento cotidiano para el desarrollo concreto de la democracia.

¿Será cierto que la disonancia entre el desarrollo académico y la dinámica social ha generado un vacío, que es necesario llenar entre todos –no solo a través del trabajo de los académicos–, porque se correría el riesgo de caer nuevamente en los mismos errores cometidos hasta ahora? Si bien es evidente que la academia ha estado presente en las diferentes convocatorias públicas en favor de un nuevo esquema de convivencia, es tiempo ya que se funde esa intencionalidad en una nueva vocación de servicio: la de repensar y elaborar los procesos de paz, simultáneamente. Esboceemos, entonces, algunas propuestas viables<sup>26</sup> sobre las relaciones entre las universidades y el proceso de paz.

### Propuestas

1. Intervenir en el conflicto con una perspectiva transformadora hacia la paz, debe ser una característica de la vocación universitaria.

---

de este Acuerdo, que es el más estratégico y significativo para cristalizar una paz estable y duradera.

<sup>26</sup> Véase *El Mundo*, mayo 30 de 2000, página 2, y el texto del autor, *Periodismo para la democracia*, Presentación de Fernando Carrillo Flórez (Bogotá: Procuraduría General de la Nación-Academia Colombiana de Jurisprudencia-CPB-Compensar-Grupo Editorial Ibáñez, 2019), 169-195; 321-353.

2. Realizar análisis universitarios en conexión con los actores que más allá de estar inmersos en el conflicto, han venido construyendo procesos paralelos de convivencia pacífica en diferentes espacios locales y regionales.
3. Superar las elaboraciones descriptivas del conflicto y tender, más bien, al planteamiento crítico de escenarios, esquemas y tendencias de paz.
4. Dialogar con los actores en un contexto internacional, regional y local y con especialistas que hayan desarrollado esa reflexión teórico-práctica en otros contextos.
5. Monitorear los trabajos desarrollados por otros actores, en regiones de países distintos. Este seguimiento permite adentrarse en otras culturas, conocer métodos de racionamiento y técnicas de tratamiento y transformación para la paz.<sup>27</sup>
6. Preparar a los profesores y reformular los currículos y los planes de estudio, para que los egresados de nuestras facultades puedan intervenir en la construcción de la paz con eficiencia y eficacia.
7. Organizar en las universidades diplomados, especializaciones y maestrías sobre los distintos aspectos del proceso de paz (liderazgo político, resolución de conflictos, pedagogía de la convivencia, zonas de paz, políticas sociales, relaciones internacionales, gobernabilidad...) que cumplan las condiciones académicas (el doctorado).<sup>28</sup>
8. Fortalecer los centros de investigación y los proyectos sobre la paz, para producir resultados que planteen soluciones realizables.
9. Formar técnicamente grupos profesionales para administrar la paz, y
10. Celebrar alianzas estratégicas, nacionales e internacionales, para facilitar el surgimiento de una nueva cultura de la paz.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Se me presenta de gran utilidad revisar los aportes africanos al respecto; también, los de El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

<sup>28</sup> Obsérvese que existen útiles aportes al respecto. Sin embargo, no debe olvidarse que Colombia es uno de los laboratorios mundiales contemporáneos para producir alternativas viables y replicables, en vías de construir una paz estable y duradera en los territorios.

<sup>29</sup> Véase artículo del autor en *El Mundo*, julio 13 de 1999, página 2.

Como universitarios, no debemos seguir siendo espectadores y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y la Red de Rectores Universitarios por la Paz, deben seguir produciendo resultados para facilitar la presentación de alternativas que sean viables de implementación. Los universitarios estamos invitados a intervenir creativamente en el proceso de paz, y a no olvidar que “hacer, no es agitarse, es realizar lo difícil”. Nos corresponde intervenir en la más ardua tarea, donde está en juego el destino democrático de nuestra gran nación. El espíritu belicista debe ser confrontado por una muy bien informada y planeada solución política negociada. Claro está, los colombianos conscientes y consecuentes deben saber que es indispensable reformular las macropolíticas y alternativas para la paz en Colombia. Como vamos, el proceso será más dilatado aún.<sup>30</sup>

## A manera de conclusiones

*El sistema educativo será decisivo para la creación de espacios que favorezcan el surgimiento de nuevos liderazgos políticos e impulsen la institucionalización de una gobernabilidad democrática en paz.*

Para la culminación del presente ensayo, es muy grato presentar para el análisis, discusión y superación de los lectores, los siguientes comentarios finales.

1. El examen de la realidad nos indica la gran utilidad que tiene, en nuestros días, adelantar estudios vinculados a la gobernabilidad democrática y la paz. Las reflexiones teórico-prácticas sobre el tema en América Latina y Colombia seguirán siendo objeto de reformulaciones y reevaluaciones, en la medida que los distintos gobiernos, de nuestra heterogénea realidad, adelanten políticas que fortalezcan el surgimiento de la paz y organicen la gobernabilidad

<sup>30</sup> El estudio histórico de los procesos democráticos colombianos nos indica que nuestro país seguirá siendo estratégico para la vida de la democracia latinoamericana. Sin embargo, la injusticia estructural y los niveles de pobreza –por encima del 50%– se convierten en serios obstáculos para la consolidación de su gobernabilidad y la construcción de la paz. Por ello, se requerirá un proceso sistemático de formación de nuevos líderes políticos, que sean estadistas, capaces de liderar una sociedad democrática real, participante activa, justa, pacífica, libre, y con posibilidad de concretar un proceso de desarrollo sostenible, según las elaboraciones formuladas por Naciones Unidas.

democrática. Para la conducción adecuada de esos procesos –y sus respectivas evaluaciones– es necesario tomar decisiones estratégicas que impulsen la formación y el surgimiento de nuevos liderazgos políticos y pensadores de reflexión profunda (*think tanks*), que dirijan y orienten los proyectos que demandan justicia social y desarrollo sostenible en nuestras naciones.

2. Las construcciones conceptuales que he empleado como adecuadas mediaciones entre la concreción y la abstracción, seguirán siendo útiles para abordar, sistemáticamente, trabajos de esta naturaleza. Pienso que el enriquecimiento teórico irá de la mano con las precisiones conceptuales. Estas son facilitadoras del proceso comprensivo de la realidad y conllevan un serio esfuerzo de discernimiento y reflexión.
3. Tener gobiernos colombianos que en la práctica histórica estén comprometidos con la comunidad, implica que en la formulación, implementación y evaluación de sus políticas públicas se actúe de tal manera que sea posible organizar estructuralmente la justicia social y construir la paz.

¿Será cierto que buenos gobiernos, con calidad, modernizados (descentralizados, regionalizados, planificados indicativamente en forma participativa y democratizados) y desarrollándose en condiciones pacíficas, legitiman el papel del Estado y facilitan la gobernabilidad?

4. A sabiendas de que la descentralización es un proceso indispensable para lograr un cambio significativo en nuestro país –que fortalezca la gobernabilidad–, las propuestas formuladas facilitarán su dinamización.

Los buenos gobiernos locales deben estar descentralizados y organizados, a fin de permitir la participación de los sectores mayoritarios en el proceso de la toma de las decisiones y la construcción de la paz.

5. Democracias participantes –en vía de construcción, como la colombiana– demandarán, cada día más, organizar estructuras que permitan consolidar la gobernabilidad. Crear una nueva cultura para la

paz, afianzará nuestra democracia y facilitará la gobernabilidad necesaria para el desarrollo de la nación.

6. Con miras a elaborar caminos nuevos de dirección política, este ensayo ha pretendido plasmar una labor imaginativa, dirigida a prevenir –en lo posible– la improvisación para el ejercicio de la vocación política responsable. Inmensos costos históricos ha tenido que asumir nuestra nación por la designación de personas que no estaban adecuadamente preparadas para el ejercicio del poder.
7. Quienes aspiramos a seguir construyendo democracia participativa en Colombia esperamos que las distintas instancias en que es posible modernizar nuestro Estado contribuyan, eficiente y eficazmente, a consolidar la gobernabilidad democrática y la paz en nuestra gran nación.

### **Bibliografía especializada**

Las bibliografías han sido preparadas para facilitar la actualización y profundización de temas cruciales para el destino de la democracia colombiana e impulsar la realización de estudios comparados complementarios.

ARCHILA, Mauricio *et al.* *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*. Bogotá: Cinep, 2002, 11-43 y 205-253.

ATTENBOROUGH, Richard. *Gandhi: Sus propuestas sobre la vida, el amor y la paz*. Barcelona: Editorial Amat, 2004, 13-106.

BACHELARD, Gastón. *El compromiso racionalista*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1973, 148-164.

BALANDIER, Georges. *Antropología política*. Barcelona: Ediciones Península, 1969, 61-141. [https://monoskop.org/images/4/40/Balandier\\_Georges\\_Antropologia\\_Politica\\_1969.pdf](https://monoskop.org/images/4/40/Balandier_Georges_Antropologia_Politica_1969.pdf)

BENDIX, Reinhard. *Max Weber*. Buenos Aires: Amorrortu, 1970, 273-428.

CASTELLS, Manuel. *La ciudad y las masas*. Madrid: Alianza, 1986, 245-453.

CHERNICK, Marc. *Acuerdo posible. Solución negociada al conflicto armado colombiano. Seis décadas de violencia; veinticinco años de procesos de paz*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2008, 11-53; 187-244.

- DE LA CUADRA, Mario. *La idea del Estado*. México: FCE, 1996, 85-124; 141-202.
- EBENSTEIN, William. “Los grandes pensadores políticos: De Platón hasta hoy”. Traducción de Enrique Tierno G. Madrid: Revista de Occidente, 1965, 339-417, 433-641; 658-723.
- FISAS, Vicenç. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria-Unesco, 2006, 17-64; 117-140.
- GARCÍA-CANCLINI, Néstor. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos culturales de la globalización*. México: Grijalbo, 1995, 79-103; 117-148; 185-198.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa, I*. Madrid: Taurus, 1987, 110-249; 439-465.
- HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. México: FCE, 1977, 19-82; 141-298.
- HICKS, D. (Comp.) *Educación para la paz*. Madrid: Ediciones Morata-Ministerio de Educación y Cultura, 1999, 279-292.
- HOYOS-VÁSQUEZ, Guillermo. “Derechos humanos, ética y moral”. En *Escuela de Liderazgo Democrático*. Bogotá: Corporación SOS Colombia, Viva la ciudadanía - Fundación Social - Universidad Pedagógica Nacional, 1994.
- LEAL-BUITRAGO, Francisco. *En la encrucijada*. Bogotá: Norma, 2006, 11-24; 513-544.
- LEAL, Francisco. *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI, 1989, 41-65; 187-337.
- LÓPEZ-HERNÁNDEZ, Claudia (Ed.) *Y refundaron la Patria? De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate, 2010, 79-213; 317-331; 426-457.
- MATURANA, Humberto. *El sentido de lo humano*. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones, 1996, 39-87; 295-334.
- Mesa de Conversaciones (Colombia). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2017. 1-5; 12-34; 57-97; 277; 310.
- MILMANIENE, José E. *El Holocausto. Una lectura psicoanalítica*. Buenos Aires: Paidós, 1996, 59-90; 131-148.
- MORALES-BENÍTEZ, Otto. *Periodismo, ética y paz*. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle, 2007, 33-60; 69-102; 103-123; 181-201; 247-285.

- RÍOS, José Noé y GARCÍA-PEÑA, Daniel. *Construir la paz en Colombia. Una estrategia para la reconciliación*. Bogotá: Presidencia de la República, 1998.
- ROA-SUÁREZ, Hernando. *Construir democracia*. Prólogo de Alfredo Sarmiento Gómez. Bogotá: Editorial Tirant Lo Blanch, 2023, T. I, 219; 333; 353-411. T. II, 353; 378.
- ROA-SUÁREZ, Hernando. “Reflexiones político-jurídicas”. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, n.º. 374 (2021): 295-329.
- ROA-SUÁREZ, Hernando. “Cibernética y política”. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, n.º. 373 (2021): 357-381.
- ROA-SUÁREZ, Hernando. “La política: arte y ciencia. Aplicaciones a Colombia”. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, n.º. 370 (2020): 187-229.
- ROA-SUÁREZ, Hernando. *Periodismo para la democracia*. Presentación de Fernando Carillo Flórez y Augusto Trujillo Muñoz. Bogotá: Procuraduría General de la Nación - Academia Colombiana de Jurisprudencia - Grupo Editorial Ibáñez, 2019, 665-697.
- ROA-SUÁREZ, Hernando. “¿Cómo construir paz y democracia en América Latina? Aportes a su debate y concreción”. *Revista Análisis Político*, n.º. 75 (2012): 139-153.
- ROA-SUÁREZ, Hernando. *Política, Estado, gobernabilidad y democracia. Aplicaciones a Colombia* (cátedra inaugural, maestría en Gobernabilidad y Democracia. Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2010.
- ROA-SUÁREZ, Hernando. *Política y administración*. Bogotá: PLC - Servigraphic, 2001, 51-62.
- ROA-SUÁREZ, Hernando. *El Espectador*. Magazin Dominical, “Liderazgo: cómo, por qué, para qué” (27 de febrero de 2000), 6 y 7.
- ROA-SUÁREZ, Hernando. *Estado y gobernabilidad. Aportes a un debate nacional*. Bogotá: Fescol - GTZ - Giro Editores, 1999, 13-23; 37-48.
- ROA-SUÁREZ, Hernando y Johan GALTUNG. ¿Cómo construir la paz en Colombia? Bogotá: ESAP Publicaciones, 1998: 9-21.
- ROA-SUÁREZ, Hernando. *La reforma del Estado y la gobernabilidad. El caso colombiano*. Bogotá: Editora Guadalupe, 1997, 35-135; 143-149.
- ROA-SUÁREZ, Hernando, Arthur Leycester-Scott Coltman, Xavier Driencourt, Gabriel Elorriaga Pisarik, Gary Philip Hughes, Edgar González Salas,

- José Antonio Vargas, Edgar Forero, Tito Huertas *et al.* *La Oficina del Presidente. Análisis de casos*. Bogotá: ESAP Publicaciones, 1997, 25-65; 83-108; 119-123.
- ROA-SUÁREZ, Hernando. *La reforma del Estado y la gobernabilidad en Colombia*. Primer Congreso Interamericano del CLAD. Caracas: CLAD - BID – PNUD - AECI, 1996, 274-304.
- ROJAS, Fernando. “La necesidad de gobernabilidad y la calidad de gobierno”. En *Colombia. Fundamentos económicos de la paz*, editado por Marcelo Giugale M. *et al.*, pp. 93-104. Bogotá: Banco Mundial, 2003.
- SANTANA, Pedro. *Los movimientos sociales en Colombia*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia, 1989, 153-172; 198-223.
- SUN, Tzu. *Los trece artículos sobre el arte de la guerra*. Madrid: Ministerio de Defensa de España, 1988, 69-125.
- VALENCIA, León. *Mis años de guerra*. Bogotá: Aguilar, 2014, 15-23; 147-286.
- VALENCIA, León. *Misericordias de la guerra, esperanzas de la paz*. Bogotá: Intermedio, 2003, 11-62; 167-269.
- VALLEJO, César. ¿Para dónde va Colombia? Bogotá: Tercer Mundo. 1999, 114-118.
- VARGAS, Ricardo (Comp.). *Drogas, poder y región en Colombia. Impactos locales y conflictos*. Bogotá: Cinep, 1995, 191-282; 315-343.
- VARGAS-VELÁSQUEZ, Alejo (Comp.) *Guerra, violencia y terrorismo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1999, 201-265.
- VARGAS-VELÁSQUEZ, Alejo. *Ensayos de paz en medio de una sociedad polarizada*. Bogotá: Almudena Editores, 1998, 9-81; 203-233.
- VELANDIA-JAGUA, Carlos Arturo. *La paz es ahora ¡carajo!* Bogotá: Fica, 2014, 137-157; 187-202.
- VIDAL-PERDOMO, Jaime. *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*. Bogotá: Legis, 1996, 27-36; 91-102; 155-181; 365-366.
- VON CLAUSEWITZ, Karl. *De la guerra*. Barcelona: Labor, 1998, 83-153; 157-229.
- WIESNER-DURÁN, Eduardo. *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Informe final de la misión para la descentralización. Bogotá: DNP, 1992.
- WIESNER-DURÁN, Eduardo. *La profundización de la descentralización y la eficiencia del gasto social en Colombia*. Bogotá: DNP - ANIF, 1995, 45-88; 373-383; 386-392.

YOUNES, Diego. *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Jurídicas, 1995, 73-94; 103-107; 219-222.

## **Bibliografía general**

BEJARANO, Ana. “Recuperar el Estado para fortalecer la democracia”. *Análisis Político*, n.º 22 (1994).

BEJARANO, Jesús Antonio. *Una agenda para la paz: Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1995.

BELIZ, Gustavo. *La reinención del Estado: Transparencia y eficacia social rumbo al tercer milenio*. México: ILPES - IAP, 1994.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza & Janés, 1985.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo y democracia*. México: FCE, 1986.

CARRIZOSA, Julio. *Racionalidad ecológica y racionalidad económica en la planificación del uso de los recursos naturales*. VIII Congreso Nacional de Planificación, Santa Fe de Bogotá, 1985.

CEPEDA, Fernando. *Descentralización y gobernabilidad*. Santa Fe de Bogotá: ESAP Publicaciones, 1994.

CROZIER, Michel. “El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad, obligaciones y oportunidades: Del Estado arrogante al Estado modesto”. En *Memorias del Seminario internacional sobre redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*. México, 1990.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Revistas de planeación y desarrollo*. DNP (1998).

DEUTSCH, K.W. *Política y gobierno*. México: FCE, 1976.

DROR, Yehezkel. *La capacidad de gobernar*. Cartagena de Indias: Club de Roma, Círculo de Lectores, 1994.

GÓMEZ-BUENDÍA, Hernando (C.) *¿Para dónde va Colombia?* Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo - Colciencias, 1999.

GONZÁLEZ-CASANOVA, Pablo (Coord.). *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. México: Siglo XXI, 1990.

- GONZÁLEZ-SALAS, Edgar. *La experiencia reciente sobre descentralización en Colombia en los sectores de salud y educación*. Taller Colombo-venezolano sobre descentralización. La Guaira: Programa FAUS-ILDIS, 1991.
- GUERRERO, Omar. “Ingovernabilidad: disfunción y quebranto estructural”. *Reforma y democracia*, Revista del CLAD, n.º 3 (1995).
- INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES. *Revista Análisis Político*, Universidad Nacional de Colombia (1990-2023).
- JARAMILLO-URIBE, Jaime. *Antología del pensamiento político colombiano*, 2 vols., Bogotá: Banco de la República, 1970.
- LEAL, Francisco. *Tras las huellas de la crisis política*. Santa Fe de Bogotá: Fescol-Iepri - Tercer Mundo Editores, 1996.
- LEAL, Francisco y TOKATLIAN, Juan. *Orden mundial y seguridad: Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*. Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo - Iepri, 1994.
- LLERAS, Alberto. *Obras selectas. Uribe Uribe*, T. IV. Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1987.
- MARTÍNEZ, María Mercedes. *Asociación intergubernamental para el desarrollo*. Bogotá: DNP, 1998.
- MELO, Jorge Orlando. “Algunas consideraciones globales sobre modernidad y modernización”. En: *Colombia: el despertar de la modernidad*. Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1991.
- MICHELS, Robert. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu, 1979, 2 tomos.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (ed.). *Jornadas para la modernización de las administraciones públicas*. Madrid: Cuenca, 1991.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Plan de modernización de la administración del Estado*. Madrid: MAP, 1992.
- MISIÓN SIGLO XXI. *La violencia urbana en Colombia: Evidencia empírica y propuestas de política*. Santa Fe de Bogotá: Misión Bogotá Siglo XXI, 1994.
- MOLINA, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia (1915-1934); (1935-1958)*, vols. 1 y 2. Bogotá: Tercer Mundo, 1998.
- MORALES, Otto. *Liberalismo destino de la patria*. Bogotá: Plaza & Janés, 1987.
- OSBORN, David y Ted GAEBLER. *Reinventando o governo*. Brasilia: ENAP, 1994.

- PALACIOS, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Santa Fe de Bogotá: Norma, 1995.
- PARDO-RUEDA, Rafael. “Política regional del gobierno de Belisario Betancur”. *Revista Economía Colombiana*, n.º. 182(1986).
- PARDO, Rodrigo, PARDO, Diana, et. al. *Relaciones internacionales. La internacionalización del proceso de paz colombiano. La paz es rentable*. Primer informe. Santa Fe de Bogotá: DNP, 1997.
- PECAULT, Daniel. *Orden y violencia en Colombia*, 2 vols. Santa Fe de Bogotá: CEREC - Siglo XXI, 1987.
- REYES, Alejandro, et al. *El problema agrario y la paz. La paz es rentable*, Informe de progreso. Santa Fe de Bogotá: Universidad Nacional, 1997.
- ROA-SUÁREZ, Hernando. *El liderazgo político. Análisis de casos*. 5a. ed. Prólogo de Fernando Carrillo Flórez. Bogotá: Procuraduría General de la Nación- Academia Colombiana de Jurisprudencia y otros - Grupo Editorial Ibáñez, 2018.
- ROA-SUÁREZ, Hernando. “A propósito del proceso de paz en Colombia. Reflexiones y alternativas”. *Revista de la Universidad de la Salle*, n.º. 30 (2000).
- ROA-SUÁREZ, Hernando y Johan GALTUNG *¿Cómo construir la paz en Colombia?* Bogotá: ESAP Publicaciones, 1998.
- ROA-SUÁREZ, Hernando y otros. *¿Es posible la paz en Colombia?* Bogotá: ESAP Publicaciones, 1998.
- ROA-SUÁREZ, Hernando. *La reforma del Estado y la gobernabilidad*. Bogotá: Editora Guadalupe, 1997.
- ROJAS, Fernando y otros. “Tendencias reorgánicas del Estado colombiano contemporáneo”. En *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?: Democratización/modernización y actores sociopolíticos*. Buenos Aires: Clacso, 1990.
- SERPA, Horacio. *Descentralización, democracia y participación local*. Bogotá: ESAP Publicaciones, 1997.
- SUNKEL, Oswaldo. “La consolidación de la democracia y del desarrollo de Chile”, *Revista de la Cepal*, n.º. 47 (1992).
- TIRADO-MEJÍA, Álvaro. “Descentralización y centralismo en Colombia”, serie *Controversia*, Cinep, n.º. 107- 108(1983).

- TRUJILLO-MUÑOZ, Augusto y otros. *Historia constitucional de Colombia*. Bogotá: Tirant Lo Blanch, Tratados - Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2021. 2 tomos.
- UPRIMNY, Rodrigo. “Administración de justicia, sistema político y democracia”. En *Justicia y sistema político*. Santa Fe de Bogotá: Iepri - Fescol, 1997.
- VARGAS, Alejo. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almeida Editores, 1999.
- VIDAL-PERDOMO, Jaime. *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*. Bogotá: Legis, 1996.
- VILLARRAGA-SARMIENTO, Álvaro. (Comp. Ed.). *Biblioteca de la paz*. 9 tomos. Bogotá: Fundación Cultura Democrática, 2008-2013.
- WEBER, Max. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial, 1970.
- WEBER, Max. *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.
- WIESNER, Eduardo. *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal*. Bogotá: Presidencia de la República. DNP, 1992.
- YOUNES, Diego. *Las reformas del Estado y de la administración pública*. Santa Fe de Bogotá: Temis, 1992.
- ZORRO, Carlos (ed.). *La investigación en administración pública, hoy*. Santa Fe de Bogotá: Imprenta Nacional, 1998.