

## LA DEBILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO EN TIEMPOS DEL NEOLIBERALISMO Y EL CONFLICTO ARMADO\*

Luis Javier Orjuela Escobar\*\*

Esta es una reflexión sobre la crisis política colombiana actual desde una perspectiva «Estado-céntrica». Puede sonar un poco extraño hablar del Estado en un ambiente académico donde dicho concepto no ha sido muy popular, aunque de vez en cuando algunos analistas norteamericanos se hayan empeñado en *Bringing the State Back in*<sup>1</sup>. Sin embargo, en América Latina el Estado es aún un concepto importante en las ciencias sociales y un actor central en la vida política, económica y social, a pesar de los embates de las tesis neoliberales del Estado mínimo y de la soberanía disminuida del proceso de globalización.

Desde una perspectiva Estado-céntrica se puede afirmar que Colombia, como muchos de los países latinoamericanos, se caracteriza por un Estado débil y una sociedad civil fragmentada, fenómeno que se ha agudizado en virtud de la reestructuración política y económica que el país ha experimentado entre 1990 y 1997. En primer lugar, el sistema político sufrió un proceso de reforma constitucional con el fin de fortalecer el Estado e incrementar su legiti-

dad, y de superar el carácter excluyente del régimen político. En segundo lugar, la economía nacional hizo el tránsito de un modelo económico que ponía el énfasis en el desarrollo del mercado interno, la industrialización por sustitución de importaciones, a un modelo de apertura e internacionalización de la economía. El objetivo de dicho proceso fue no sólo insertar la economía colombiana en el mercado mundial, sino también incrementar la eficiencia de la economía mediante la reducción del "tamaño" del Estado y de su función reguladora del proceso económico.

Esta doble reestructuración del Estado ha tenido una relación contradictoria: mientras la "apertura política", generada por la Constitución de 1991, ha producido condiciones favorables para un proceso de democratización e integración de la sociedad, la "apertura económica", generada por el nuevo modelo, ha contrarrestado o reducido dicha posibilidad, puesto que ella ha implicado procesos sociales excluyentes debido, entre otras cosas, a la privatización de empresas estatales, la quiebra de em-

---

\* Ésta es una versión ampliada de un artículo que el autor publicó en el número 1 de la *Revista de Ciencias Sociales* de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes y que fue presentada como ponencia en el taller de investigación sobre "Conflictos civiles en Colombia: el reto de lograr la paz y la reconciliación", realizado en la Universidad de Princeton, New Jersey, USA, el 22 de septiembre de 2000.

Politólogo, profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

Véanse, entre otros, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (1985), Charles Tilly (1995), Joel S. Migdal (1988) y Eric A. Nordlinger (1981).

presas privadas que no pueden resistir la competencia, el desempleo y a la reducción del gasto público de carácter social.

Dicha reestructuración se entrelaza con una profunda crisis de legitimidad y liderazgo, sufrida por el Estado y el régimen político en las últimas tres décadas. Esta se ha traducido en altos niveles de violencia, falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, y la ausencia de una clase dirigente con un proyecto de sociedad lo suficientemente claro y amplio como para orientar la sociedad y articular los diferentes intereses sociales. Dicha situación surge de los siguientes factores: a) la debilidad del Estado, b) la amalgama de premodernidad y modernidad que surgió del acuerdo frentenacionalista y c) fragmentación de las élites dirigentes del país.

#### LA DEBILIDAD DEL ESTADO

Un enfoque Estado-céntrico es necesario para entender en Colombia la relación entre la política, el conflicto y la violencia, porque la sociedad es no sólo una red de cooperación, como supone Axelrod (1986), sino también una red de conflictos y tensiones sociales, que necesitan ser mediados por un poder relativamente autónomo a fin de asegurar la persistencia y reproducción de la sociedad misma. Desde esta perspectiva el papel de Estado es mantener el nada fácil balance entre cooperación y conflicto, de tal manera que la sociedad logre el mínimo de cohesión necesaria para su continuidad. Como lo afirma Norbert Lechner,

la política es un conflicto de particularidades, y el Estado es una forma de generalidad. Tal distinción no implica separación ni subsunción. No podemos pensar la política sin referencia a una forma que sintetice a la

*sociedad*, ni podemos pensar al Estado sin referirnos a una sociedad *dividida* (Lechner, 1986: 30).

Cuando el Estado no cuenta con la suficiente autonomía para constituirse como forma genérica de la sociedad, a fin de proporcionarle el mínimo de cohesión y mediar sus conflictos, podría hablarse de una crisis de integración política, cuyas expresiones son violencia y anomia. Por lo tanto, siguiendo a Max Weber, podemos definir al Estado como la institución que, por medio del monopolio del uso legítimo de la fuerza y de la producción de regulaciones, integra la sociedad y el territorio nacional, media los conflictos sociales y asegura la coordinación sistémica de la sociedad.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que la actual crisis política colombiana es consecuencia de la debilidad del Estado, debido a su incapacidad histórica para integrar el territorio nacional y establecer el monopolio legítimo de la fuerza y de la producción de regulaciones. Por ello, el Estado colombiano no integra ni cohesiona la población ni el territorio y ha reducido su capacidad para mediar y canalizar los conflictos y tensiones sociales. Estos son resueltos al margen de las instituciones públicas, lo cual es la causa del surgimiento de diversas expresiones de "parainstitucionalidad", tales como los grupos privados de justicia y defensa, las mafias de narcotráfico y los movimientos guerrilleros.

La idea de que el Estado colombiano es débil ha sido erguida tanto por analistas colombianos como por extranjeros. El historiador Fernán González (1997) sostiene que la debilidad del Estado es la consecuencia

del temprano surgimiento de los partidos políticos Liberal y Conservador, en un momento en que el proceso de formación del Estado estaba en su difícil comienzo. Los partidos, al actuar como factores de cohesión e identidad social, impidieron el establecimiento de una relación directa entre el Estado y los ciudadanos. La crisis de los partidos y el deterioro de su rol central en la política colombiana después del Frente Nacional, pusieron de manifiesto la debilidad del Estado.

Paul Oquist (1978) sostiene que durante las primeras cuatro décadas del siglo xx, el Estado colombiano adquirió un considerable grado de fuerza y capacidad para integrar y regular la sociedad. Sin embargo, el enfrentamiento entre liberales y conservadores y la violencia que ello desató desde finales de la década de los cuarenta, minó dichos logros hasta el punto en que el Estado colapso parcialmente. Por el contrario, Ana María Bejarano y Renata Segura (1996) consideran que durante el período del Frente Nacional el Estado experimentó un fortalecimiento selectivo, debido a un incremento del gasto público en ciertos sectores de la rama ejecutiva, a expensas de la legislativa, que paralelamente, sufrió una disminución en sus funciones y en su control frente a la primera. Aunque el Estado es un concepto integrado por dimensiones culturales, políticas, económicas, administrativas, institucionales y territoriales, se puede aceptar, en aras de la discusión, que el incremento del gasto público significó un cierto fortalecimiento del Estado. En efecto, durante la década de los años sesenta y setenta el Frente Nacional revitalizó la política de desarrollo de la intervención estatal y de modernización y racionalización de la administración pública, que había sido interrumpida durante el período de

la violencia. Sin embargo, este proceso fue minado por la exacerbación del clientelismo y el patrimonialismo como consecuencia de los arreglos de poder excluyentes del Frente Nacional. Por lo tanto, los avances logrados en el aumento de la capacidad del Estado para regular la sociedad y movilizar y asignar recursos prácticamente colapsaron durante las décadas de 1980 y 1990, por razones que se explicarán más adelante.

Dos importantes aspectos de dicho colapso son la incapacidad del Estado para administrar justicia e integrar el territorio. La capacidad del sistema de administración de justicia colombiano para resolver los conflictos entre los ciudadanos es muy baja. En efecto, en 1994 la tasa de impunidad del 97%, mientras los jueces penales producían solamente 15 sentencias por año. Para dicho año había cerca de 2'000.000 de procesos penales y 1'800.000 procesos civiles pendientes de solución (Departamento Nacional de Planeación, 1994). Por dicha razón, los conflictos sociales son resueltos al margen de las instituciones públicas, lo cual, a su vez, es la principal causa del surgimiento de expresiones "parainstitucionales" de poder y de resolución de conflictos. En este sentido, la solución de la crisis política colombiana pasa por la necesidad de fortalecer el Estado, lo cual implica la constitución de su monopolio sobre el uso de la fuerza y el incremento de su autonomía frente a los distintos actores sociales y políticos.

Pero si en materia de resolución de conflictos sociales se evidencia la precariedad del Estado, ésta es aun más aguda si se analiza su capacidad para lograr una adecuada presencia a lo largo y ancho del territorio nacional y un control efectivo sobre sus instituciones y los servidores públicos.

Todo ello contradice la concepción que considera el Estado como un ente monolítico, la cual ha sido, a su vez, el producto de la visión de

una historia nacional globalizante y totalizadora, cuya validez se desmorona cuando se consulta la particularidad de la vida regional (Uribe de Hincapié y Álvarez, 1987:13).

Como indicador de esta falta de presencia estatal, se puede mencionar que en 1995 el gasto público total alcanzó la suma de 36.2 billones de pesos, de los cuales el 86% fue ejecutado por el gobierno central y 14% por los gobiernos departamentales y municipales. Del porcentaje ejecutado por el gobierno central, más del 38% fue gastado en Bogotá y sólo el 5.8% lo fue en la Orinoquía y la Amazonia (Fundación Social, 1998:155), las cuales son regiones marginadas del desarrollo socioeconómico y donde hay conflicto armado y gran concentración de actividades de movimientos guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes. Adicionalmente, se puede mencionar que el 77% municipios del país, donde habita el 39% de la población colombiana, han sido clasificados, desde el punto de vista socioeconómico, como precarios, frágiles o incipientes (Fundación Social, 1998:395).

Esta precariedad de la vida regional, se refiere a la nula o escasa presencia del Estado en zonas marginadas y de colonización, así como a la falta de una política de Estado coherente e integral de colonización y desarrollo territorial. Históricamente, estas regiones, en su proceso de incorporación a la economía nacional, han experimentado un alto grado de violencia y conflictividad social. Así parece haber ocurrido con zonas ya plenamente incorporadas al desarrollo nacio-

nal, tales como el Valle del Cauca, el Tolima y la zona cafetera, las cuales presentaban un alto grado de violencia en los años cincuenta, y así parece estar ocurriendo con zonas actualmente dominadas por el conflicto armado tales como Urabá, el Catatumbo, el Magdalena Medio o el Caguán.

En síntesis, la complejidad geográfica del territorio, la escasa infraestructura vial y social, la debilidad del poder judicial, las dificultades del control policivo, la incapacidad reformista de los partidos tradicionales, son condiciones favorables para el desarrollo de la parainstitucionalidad, para que el vacío dejado por el Estado sea llenado por el clientelismo, los narcotraficantes, los grupos guerrilleros, y los grupos de defensa y justicia privada. Estos últimos constituyen una interesante simbiosis de relaciones sociales de poder. Se trata de poderes privados de carácter regional y local que en busca de la seguridad que no proporciona el Estado, y en respuesta a los excesos de la guerrilla, se alian con algunos sectores de las fuerzas militares y con los narcotraficantes, a fin de combatir un enemigo común que va desde la guerrilla misma, pasando por la delincuencia común, hasta quienes defienden los derechos humanos y las causas populares. A partir de esta trilogía de intereses, se ha generado una espiral de violencia que explica las masacres de los últimos años, la campaña de exterminio contra miembros de la Unión Patriótica, maestros, líderes cívicos y sindicales, periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos, intelectuales de actitud independiente y progresista, etc. Esta actitud política es propia de una cultura de la intolerancia, de exclusión del disidente y del terror que actúa como mecanismo de solución de conflictos en una sociedad fragmentada y un Estado débil.

Todos estos factores de crisis se articulan para producir, desde finales de la década de los ochenta, una situación de anomia, es decir, de violencia y de inoperancia o de violación sistemática de todos los cánones de convivencia social. Como establecí en otra investigación (Orjuela, 1990), el catalizador de dicha crisis ha sido el narcotráfico, que se ha encargado de exacerbar todas sus dimensiones. La debilidad del Estado y su ausencia en gran parte del territorio nacional ha sido un acicate a la expansión y consolidación de los carteles del tráfico de drogas. Apoyadas en formas ilegales de acumulación de capital, las mafias del narcotráfico retan el precario orden social y mediante la corrupción y la violencia buscan formas de inserción política, económica y social. En su lucha contra la legalidad, ellas contribuyen a la descomposición del Estado y la sociedad.

### **El régimen político como amalgama de premodernidad y modernidad**

Joel S. Migdal (1998) ha caracterizado como "sociedades fuertes" a aquellas del Tercer Mundo, caracterizadas por la persistencia de formas no capitalistas de relación y control social, que han impedido la formación de un Estado centralizado, capaz de lograr

exitosamente el tránsito de un comportamiento guiado por las inclinaciones propias de la gente, a un comportamiento prescrito por normas (Migdal, 1988: 22).

El resultado es una situación de fragmentación social que impide el surgimiento de "Estados fuertes" con la suficiente capacidad para integrar la sociedad y centralizar su función regulatoria. La fragmentación social y la primacía de los jefes políti-

cos locales, arguye Migdal, impide, a su vez, el desarrollo de una burocracia racional y facilita el control de las instituciones públicas locales por intereses personales, lo cual conduce al desplazamiento de las políticas generales del Estado por intereses parciales de la sociedad. Desde esta perspectiva, se puede decir que el conflicto armado colombiano tiene que ver, en gran parte, con la incapacidad del Estado para predominar sobre intereses locales con el fin de resolver problemas históricos como la redistribución de la tierra e integración del territorio nacional.

Desde la perspectiva de Migdal, se puede afirmar que la modernización de la sociedad colombiana puede verse como un proceso inacabado si se tiene en cuenta que el legado de fragmentación social y territorial de un pasado colonial (Palacios, 1986; Pécaut, 1987) y el Frente Nacional, generaron una amalgama social y política de premodernidad y modernidad. En efecto, la vieja y cruenta lucha por el liderazgo para la conducción del país entre la fracción conservadora de la élite, que basaba su predominio principalmente en la continuidad de la sociedad agraria y tradicional, y la fracción modernizante del liberalismo, que abogaba por una sociedad industrializada y moderna, se solucionó mediante un pacto mutuamente beneficioso: los partidarios de la modernización lograron la colaboración del sector tradicional para la industrialización del país a cambio de que éste pudiera conservar parte de sus privilegios basados en la continuidad parcial de la sociedad tradicional. Ello contribuye a explicar por qué en Colombia han fracasado los diversos intentos de reforma agraria y por qué en gran parte

del territorio nacional las relaciones políticas son de carácter clientelista.

El clientelismo es, entonces, el legado premoderno de una sociedad agraria y tradicional, el cual ha servido, y sirve aún, como factor de identidad e integración social para amplios sectores de la población colombiana. En efecto, la falta de una amplia y efectiva política social y de presencia estatal en gran parte del territorio nacional, constituye la razón de ser del clientelismo. Es éste un sistema piramidal de relaciones políticas en donde los jefes políticos regionales y locales actúan como sustituto de la acción del Estado, mediante la satisfacción de las necesidades individuales de su clientela a cambio del compromiso electoral. Sin embargo, el clientelismo ha generado consecuencias negativas para la legitimidad del sistema político colombiano. En primer lugar, ha fomentado el aprovechamiento privado de los recursos públicos, para cumplir compromisos basados en lealtades personales, obstaculizando los esfuerzos de orientación de dichos recursos hacia objetivos generales y de beneficio colectivo. En segundo lugar, las relaciones políticas, al estar basadas en lealtades personales, impiden al Estado actuar como factor de cohesión e identidad política, y limita sus posibilidades de modernización. En tercer lugar, afecta la efectividad de la administración pública, puesto que ésta es percibida como incapaz de proveer a los colombianos de adecuados servicios públicos en materias que van desde acueducto y alcantarillado hasta administración de justicia.

### **La solución fracasada**

Con el fin de encontrar una solución negociada a la crisis política y social, los diferen-

tes actores del proceso político colombiano convocaron la Asamblea Constitucional de 1991, cuyo resultado fue un nuevo marco normativo que permitiera, entre otras cosas: a) ampliar la representatividad del régimen político mediante la inclusión de nuevas fuerzas sociales; b) fortalecer el Estado mediante el mejoramiento de su eficacia en la prestación de servicios públicos y de las instituciones de administración de justicia; c) depurar y fortalecer el Congreso y la actividad política a fin de reducir el clientelismo y la corrupción; y d) ampliar el gasto público social con el fin de reducir los niveles de pobreza absoluta y expandir la cobertura de los servicios de educación, salud y seguridad social.

Sin embargo, la crisis política no sólo no se solucionó sino que se agudizó en los años siguientes a la entrada en vigencia de la nueva Constitución. Algunas explicaciones de dicho fenómeno ponen el énfasis en el tiempo y consideran que nueve años es un lapso muy corto para que las nuevas instituciones políticas maduren y se consoliden. No obstante, existen otros elementos de más peso que proporcionan una explicación alternativa, tales como el hecho de que las fuerzas reformadoras no hubieran logrado consolidar su predominio sobre las fuerzas tradicionales en la Asamblea Constituyente y la pregunta fundamental que plantea Fernán González acerca de los alcances de una reforma constitucional:

¿Hasta qué punto son capaces [las reformas institucionales] de modificar inveteradas costumbres políticas, que son la expresión de una cultura política decantada durante casi dos siglos de existencia? En buena parte, las dificultades recientes entre el Congreso y el ejecutivo demuestran ese desfase entre la nueva normatividad más modernizante y el funcionamiento concreto de las

instituciones que se mueven en un mundo más tradicional" (González G., 1993: 18).

A ello hay que añadir los intentos contrarreformistas de parte de los políticos tradicionales, los cuales buscaron desmantelar las cortapisas que el clientelismo y la corrupción impusieron a la nueva Constitución; la incapacidad de las nuevas fuerzas sociales para articularse y consolidarse como alternativa política de cambio; la debilidad y fragmentación de la sociedad civil colombiana y su baja capacidad para la organización autónoma, lo cual dificulta su participación en el proceso de toma de decisiones como fuerte interlocutor del Estado; la exclusión o no participación en la Asamblea Constituyente de otros sectores sociales decisivos en la crisis, tales como los sectores clientelistas de la clase política tradicional, los militares, los grupos guerrilleros como el ELN y las FARC, los paramilitares, los campesinos; así como la relación contradictoria entre los dos proyectos de Estado y sociedad que corrieron paralelos en los años noventa: el neoliberal, surgido del plan de desarrollo de la administración de César Gaviria, que puso el énfasis en la apertura económica y la reducción del gasto público, y el social, surgido de la Asamblea Constituyente, que puso el énfasis en el fortalecimiento del Estado, el mejoramiento de la calidad de vida de sectores de menores recursos, en el reconocimiento de los derechos colectivos, económicos y culturales, todo lo cual fue el intento de ponerse al día con una "deuda social" cuyo pago había sido aplazado durante décadas, debido a la incapacidad reformista del régimen bipartidista.

### **La fragmentación de las élites**

La exacerbación del clientelismo ha reducido la autonomía relativa del Estado y ha

producido un divorcio entre la élite política y la élite económica, lo cual, a su vez, ha conducido a una fragmentación del Estado: mientras la élite política se expresa y actúa a través del Congreso y otras instituciones públicas no técnicas, la élite económica lo hace a través de las instituciones responsables del diseño de la política económica, tales como el Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. Este último aspecto se puede evidenciar en dos hechos: primero, en las diversas reformas administrativas que desde 1968 se vienen realizando para tratar de sustraer del influjo del clientelismo de la clase política a las entidades públicas que directamente intervienen en el manejo de la política económica, y segundo, en el papel protagónico que en los últimos años ha venido adquiriendo el Consejo Gremial Nacional, el cual ha desplazado a los partidos políticos tradicionales en su función de plantear ante el Estado los problemas y preocupaciones de carácter general. A este respecto, son ilustrativas las afirmaciones de César González (1997), cuando era presidente del Consejo Gremial Nacional:

Las instituciones gremiales están llamadas a desempeñar, por otra parte, un papel cultural de creación de opinión pública y de fortalecimiento ciudadano. Ello es así, por cuenta de las debilidades que exhibe nuestra sociedad en el ejercicio de una real acción pública en aras de resolver nuestros problemas fundamentales. Aquí, la noción de acción pública no hace referencia tan sólo al manejo de los poderes y los instrumentos estatales; hablo de la actividad por parte del público, por parte de la sociedad civil, dirigida al logro de los objetivos de interés general. La paz, la modernidad cultural, una identidad digna de Colombia en la comunidad internacional y el crecimiento econó-

mico sostenido y sostenible, son nuestros intereses fundamentales (González, 1997: 75-76).

Esta fragmentación de las élites y de las instituciones estatales ha afectado la eficacia del régimen, es decir, su capacidad para imponer una dirección a la sociedad, especialmente en un contexto de cambio de modelo de desarrollo. Dicha situación es reforzada por la naturaleza neoliberal del nuevo modelo, cuyo carácter excluyente y su énfasis en la reducción del gasto público limita las posibilidades de la élite para hacer alianzas con otros sectores sociales.

### **El nuevo modelo de desarrollo y el régimen político**

Nuevas condiciones tecnológicas y económicas de carácter global están determinando, tanto en Colombia como en América Latina y otras regiones del mundo, programas de reestructuración del sector público, que implican un cambio en la orientación de las políticas públicas, las cuales pasan de regular el mercado y fomentar la producción interna a reducir la intervención en la economía y a promover la inserción competitiva de las economías nacionales en el mercado mundial.

Siguiendo dichas tendencias, el gobierno de presidente César Gaviria (1990-1994) inició la transición del modelo de desarrollo orientado "hacia adentro" hacia un modelo de apertura e internacionalización de la economía. Este cambio se debió no sólo a las nuevas condiciones de globalización sino también a la pérdida de dinamismo y la baja productividad de la economía colombiana, debido a la obsolescencia de la infraestructura productiva nacional (Montenegro, 1991). En consecuencia, di-

cho gobierno adoptó una serie de políticas de desregulación, las cuales, a la par que intentaron aumentar la eficiencia de la administración pública y de la economía, tuvieron efectos excluyentes en cuestiones sociales. Entre estas políticas se cuentan: a) La flexibilización del mercado de trabajo (Ley 50 de 1990), la cual significó para los trabajadores, entre otras cosas, la reducción de beneficios y garantías laborales, la desaparición de los contratos a término indefinido y la parcial privatización del sistema de seguridad social, b) La reducción de los impuestos y barreras a las importaciones, y el establecimiento de una tributación regresiva, en la cual el impuesto al consumo ha reemplazado al impuesto a la renta como principal fuente de financiación de la actividad estatal (Ley 49 de 1990). c) La privatización de empresas públicas en las áreas de puertos marítimos, aeropuertos, ferrocarriles, telecomunicaciones y seguridad social (Ley 1 de 1990 y decretos presidenciales 2156 a 2171 de 1992), la cual causó miles de despidos de empleados públicos; alrededor de 40.000 según el gobierno y más de 77.000 según Fenaltrase (Archila, 1995: 263). d) La descentralización política, administrativa y fiscal (Ley 60 de 1993, entre otras), por la cual un gran número de funciones del gobierno central fueron transferidas a los municipios, y su responsabilidad fiscal fue incrementada. Sin embargo, cerca del 77% de los municipios colombianos tienen un bajo nivel de desarrollo económico y social y carecen de la capacidad técnica administrativa y fiscal para asumir muchas de las funciones transferidas. Adicionalmente, la descentralización del gasto público contribuyó a la exacerbación del clientelismo regional. Como resultado de todo ello, se ha visto afectada la cantidad y calidad de los servicios públicos ofrecidos a las comunidades



locales, especialmente en las regiones más pobres, e) La política de reducción del déficit fiscal a fin de disminuir el "tamaño del Estado". Sin embargo, dicho propósito entró en contradicción con el proyecto de fortalecimiento del Estado que surgió de la Asamblea Constituyente de 1991, cuyo efecto fue el aumento del gasto público. Esta contradicción entre las dos concepciones de Estado y de la economía, entre legitimidad y eficiencia, será analizada más adelante.

La adopción del modelo neoliberal de desarrollo económico implica, también, una recomposición de las relaciones entre las clases sociales. Analizar este fenómeno requiere considerar dicho modelo como algo más que una serie de medidas de política macroeconómica, para considerarlo como un proyecto de sociedad. Por "proyecto de sociedad" se entiende el modelo de desarrollo económico desde la perspectiva de la concepción que de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y la economía, tienen el sector o los sectores sociales que aspiran a liderar el proceso de transformación social.

Esta redefinición de las relaciones entre las distintas clases sociales y de éstas con el Estado y la economía, implica, a su vez, una modificación del régimen político. Tradicionalmente, el régimen político se ha definido, en términos estrechos, como el conjunto de reglas e instituciones que regulan la lucha por el poder político y las relaciones entre las distintas ramas del poder público. Desde la perspectiva de esta investigación, el régimen incluye, además, las reglas que regulan las relaciones entre las clases sociales y sus expresiones organizativas, y entre éstas y los partidos políticos y el Estado. Por lo tanto, la principal fun-

ción del régimen político es actuar como elemento de articulación entre el Estado y el modelo de desarrollo en tanto principio organizativo de la sociedad, es decir, como la posibilidad de realizar alianzas entre distintos sectores sociales a fin de imprimir una dirección al proceso social. Las ideas del modelo económico como proyecto de sociedad también produce consecuencias para el concepto de "autonomía del Estado". En su concepción tradicional (Poulantzas, 1969; Skocpol, 1985), dicha autonomía se ha entendido como la capacidad del Estado para tomar distancia respecto de intereses parciales de la sociedad civil. Por el contrario, la existencia de un proyecto de sociedad exige que la acción estatal sea el resultado de una combinación de fortaleza interna de las instituciones estatales y de su articulación con los sectores clave de la sociedad civil que aspiran a liderar el proceso de transformación social (Evans, 1995). En este sentido, el régimen político es el vínculo de unión entre el Estado y el modelo de desarrollo económico, y permite desplegar este último como un proyecto de sociedad o impedir u obstaculizar su implementación.

Para elaborar dicha concepción de régimen político como principio organizador de la sociedad, es necesario apoyarse en el concepto de hegemonía de Antonio Gramsci. Desde su perspectiva, la clase dirigente ejerce no sólo una dominación, sino también un "liderazgo moral e intelectual" en la sociedad (Gramsci, 1971: 57), es decir, se trata de ejercer una dominación no sólo por la vía de la fuerza, sino también del consenso. También por los aportes de Max Weber (1968) contribuyen a estructurar el concepto, aquí propuesto, de régimen político, en la medida en que, para dicho autor, los procesos de acumulación capitalis-

ta exigen una serie de condiciones culturales que tienen que ver con la existencia de una ética de la clase dirigente, sin la cual no hay desarrollo posible. Dichos liderazgo y consenso deben ser obtenidos a través de compromisos y reformas en las cuales deben ser tenidos en cuenta los intereses de diferentes grupos sociales. El cambio de modelo económico hace inoperantes los viejos acuerdos entre las élites y clases sociales que sustentaban y hacían posible el funcionamiento del anterior modelo de industrialización por sustitución de importaciones, e impone la necesidad de generar unos nuevos acuerdos que expresen la nueva correlación de fuerzas sociales. Sin embargo, la posibilidad de lograr nuevos acuerdos y alcanzar dicho consenso y liderazgo se ve limitada por dos razones. En primer lugar, por la división entre las élites económicas debido a la apertura e internacionalización de la economía. Las élites se dividen en aquellas que han incorporado avances tecnológicos y se han conectado a los circuitos productivos y financieros mundiales, y aquellas menos competitivas que actúan con base en el mercado nacional. Mientras las primeras abogan en favor del libre comercio y la internacionalización de la economía, las segundas abogan en favor del proteccionismo o la apertura gradual. En segundo lugar, por la exclusión de sectores sociales subordinados debido, entre otras razones, a la reducción del gasto público de carácter social y de subsidios estatales y a la generación de desempleo. Ambas dimensiones del proceso de reestructuración económica limitan las posibilidades de las élites para hacer alianzas entre sí y con otros sectores sociales, a fin de construir democráticamente unas nuevas reglas de juego que regulen las relaciones entre los actores sociales y políticos.

En esta perspectiva, se podría plantear que el nuevo modelo económico ha producido una fragmentación en la clase dirigente empresarial del país. Tradicionalmente ésta se expresaba a través de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), quien representaba sus intereses económicos. Sin embargo, en los años noventa la clase empresarial se ha dividido entre el sector de los llamados "cuatro grandes" conglomerados económicos, cuyos intereses están ligados a la apertura e internacionalización de la economía, y el sector que representa la industria nacional, la cual está siendo afectada por la apertura misma. Este hecho podría explicar el distanciamiento que en los últimos cuatro años, se ha producido entre la ANDI y el Consejo Gremial, por una parte, y los llamados cuatro grandes o "cacaos", por la otra.

Dicha fragmentación puede sustentarse en el estudio de Gabriel Misas (1994) sobre la industria nacional. Este autor argumenta que las características más visibles de la acumulación de capital en las últimas dos décadas son la formación de grandes grupos económico-financieros y el crecimiento acelerado del ahorro financiero. Estos dos fenómenos muestran que la lógica de la acumulación no ha estado centrada en la expansión de la producción manufacturera. Es decir, dichos grupos se han dedicado a adquirir la propiedad de las empresas existentes y no a generar activos reales nuevos. Surge así un sector empresarial con grandes excedentes financieros, situado en posición de control respecto de un gran número de empresas nacionales y que se favorece de una política de apertura de la economía y de privatización de funciones estatales, sobre todo en lo que tiene que ver con las telecomunicaciones, la generación de electricidad y la exploración y refinación de petróleo.

Respecto del sector industrial que actúa con base en el mercado nacional, se podría pensar que éste ha perdido poder en relación con la orientación de la política macroeconómica. Un estudio de Luis Jorge Garay (1998) muestra que la productividad de la economía colombiana ha caído drásticamente y que presenta, en términos comparativos, un atraso tecnológico de 20 años; que ésta se ha concentrado en el mercado interno y no está en condiciones ni ha aprovechado las oportunidades que le ha brindado la apertura para insertarse en el mercado mundial. Este hecho estaría indicando que a pesar del, supuestamente prudente y sesudo manejo de la economía por parte de la élite tecnocrática, no ha habido un acuerdo ni claridad para orientar el desarrollo productivo del país.

La apertura económica también ha afectado al sector agrario, tanto al que produce para el consumo interno como para el externo. El caso más dramático es el del sector cafetero, el cual pasó de representar el 80% de las exportaciones del país en la década de los cincuenta, a representar el 18% en la de los noventa (Misas, 1994). Por lo tanto, la drástica reducción de la participación del sector agrícola en la generación de divisas ha significado, también, una pérdida considerable de poder en la orientación de la política macroeconómica y, a su vez, esta situación puede estar afectando su capacidad de influencia política y movilización social.

### **Legitimidad *versus* eficiencia**

Así pues, uno de los objetivos de la reestructuración neoliberal del Estado fue la reducción de su tamaño, mientras que el objetivo perseguido por la reestructuración

política fue su fortalecimiento. La interacción de ambos procesos produjo un resultado interesante: el gasto público total como proporción del PIB pasó de representar el 25.5% en el período 1980-1994 al 30.2% en el período 1990-1994 (Departamento Nacional de Planeación, 1994). La explicación de dicho fenómeno, es decir, el hecho de que el gobierno de Gaviria, uno de los gobiernos más neoliberales que ha tenido el país, hubiera sido incapaz de reducir el gasto público, radica en la contradicción entre la legitimidad política y la eficiencia económica. En efecto, legitimidad y eficiencia son los factores más importantes de la actividad estatal (Offe, 1993: 134) y determinan la capacidad del Estado para integrar la sociedad y distribuir sus recursos. Dicha contradicción radica en el hecho de que el Estado tiene que tratar de cumplir simultáneamente

las condiciones en la cuales es posible la acumulación de capital [y al mismo tiempo] mantener o crear las condiciones para la armonía social (O'Connor, 1973: 6).

Para el caso colombiano, la contradicción entre legitimidad y eficiencia resulta de la interacción entre los elementos políticos y económicos de la reestructuración del Estado, es decir, de un nuevo orden constitucional que reclama "más Estado" como condición para superar la crisis de legitimidad, y un nuevo modelo de desarrollo económico que requiere "menos Estado" con el fin de permitir la libre asignación de los recursos sociales por el mercado. Mientras la administración de Gaviria privatizaba las empresas estatales y reducía el gasto público, la nueva Constitución incrementaba el número de instituciones y erigía la equidad y la distribución en piedra angular del nuevo orden políti-

co y económico. El objetivo de reducir el gasto público fue afectado por la gran importancia atribuida a la política de recuperar para el Estado el monopolio legítimo del uso de la fuerza: mientras el gasto público en defensa y administración de justicia se incrementó en más del 50% entre 1990 y 1994, el gasto social cayó más del 10% en el mismo período (Contraloría General de la República, 1994).

La contradicción entre legitimidad y eficiencia se expresa también en la tensión entre política fiscal y política social, la cual presenta la siguiente dinámica: el ajuste neoliberal persigue la eficiencia de Estado para lograr el equilibrio macroeconómico, especialmente para reducir la inflación y el déficit fiscal. La búsqueda de estos objetivos implica, entre otras cosas, la disminución del gasto público, la introducción de una tributación regresiva, y la reducción del salario real. Con dichas políticas la función distributiva del Estado se ve severamente afectada lo cual, a su vez, afecta su capacidad para conciliar los intereses de los diferentes actores sociales. Esta situación ha engendrado una pugna distributiva y una creciente polarización de la sociedad. Esta situación es grave si se tiene en cuenta que Colombia ha sido un país que se ha caracterizado por tener una alta concentración del ingreso. Datos recientes muestran que esta tendencia se ha agudizado a la par que se ha introducido el modelo económico neoliberal. En efecto, a comienzos de los ochenta, considerada por los analistas económicos como la época en que la equidad presentó su "mejor momento", el 20% más rico de la población percibía el 49% del ingreso nacional, mientras el 20% más pobre percibía el 6.6%; en tanto que en 1996 el 20% más rico de la población recibió el 54% de los ingresos, mientras que el 20% más

pobre obtuvo sólo el 6% (Fedesarrollo/SER 1997: 42). Estas cifras nos indican que si el Estado quisiera incrementar su legitimidad tendría que implementar una sólida política de redistribución del ingreso, sin embargo, el margen de maniobra no es mucho. Con recursos disminuidos el Estado tiene una menor capacidad de respuesta frente a las presiones sociales, lo cual conduce a la necesidad de recurrir a la represión o el autoritarismo.

#### CONCLUSIÓN

Las anteriores fueron algunas reflexiones preliminares acerca de las relaciones entre el Estado, el modelo económico y el régimen político, con el propósito de esbozar un esquema para entender la actual crisis política colombiana. Este esquema requiere mayor elaboración pero, por el momento, me permite ofrecer algunas conclusiones tentativas.

En primer lugar, debido a que el Estado colombiano es débil y a que recientes modificaciones de régimen político, inducidas por el cambio de modelo económico, han reducido su autonomía para implementar reformas políticas y económicas, la solución a la crisis política implica un fortalecimiento del Estado mismo. Dicho fortalecimiento debería surgir de acuerdos democráticos entre todos los actores en conflicto, orientados a: a) establecer el monopolio estatal sobre el uso de la fuerza y la producción de regulaciones, b) integrar el territorio nacional mediante una clara y activa política de colonización y desarrollo socioeconómico en las regiones marginadas y c) reconocer e institucionalizar poderes regionales y locales, concediéndoles cierto grado de autonomía, a cambio de que éstos reconozcan la necesi-

dad de mantener la integridad del territorio nacional.

El acuerdo para fortalecer el Estado debería incrementar su autonomía frente a los diversos actores sociales. Sin embargo, ello no debería implicar su aislamiento frente a la sociedad civil. Por el contrario, el aumento de la capacidad del Estado para regular la sociedad requeriría la combinación de su fuerza interna y de relaciones con los diversos sectores sociales, a fin de forjar un proyecto societal lo suficientemente comprensivo para incluir los diversos intereses sociales. Dicho proyecto también debería ser el resultado de un acuerdo entre representantes de todos los sectores sociales para: a) redistribuir el ingreso, b) realizar una reforma agraria y fortalecer la educación, especialmente en las áreas rurales, con el propósito de incrementar la productividad de la economía campesina y c) atenuar los efectos sociales de las políticas neoliberales, de ajuste fiscal y de internacionalización de la economía.

El lugar y la oportunidad para realizar los mencionados acuerdos deberían ser las actuales negociaciones de paz con la insurgencia armada, que deberían ser consideradas como la oportunidad para refundar el Estado y la sociedad civil colombianos y no como un mero proceso de paz.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, Consuelo. *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*, Bogotá: El Áncora Editores, 1996.
- Archila N., Mauricio. "Tendencias recientes de los movimientos sociales". En: Francisco Leal B. (compilador). *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*. Bogotá: Tercer Mundo/Iepri/Colciencias, 1995.
- Alxelrod, Robert. *La evolución de la cooperación*. Madrid: Alianza Editorial, 1986.
- Bejarano, Ana María y Segura, Renata. "El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional. Revista *Controversia*. Bogotá: Cinep, 1996.
- Contraloría General de la República. *Informe Financiero* (diciembre). Bogotá, 1994.
- Departamento Nacional de Planeación. *Justicia y desarrollo económico*. Bogotá, 1994.
- Dugas, John (compilador). *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?* Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, 1993.
- Evans, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Evans, Peter, Reuschmeyer, Dietrich y Skocpol, Theda (editores). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FedesarroUo e Instituto SER de Investigación. *Revista Coyuntura Social*, No. 6, julio, 1992.
- . *Revista Coyuntura Social*, No. 17, noviembre, 1997.
- Fundación social. *Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil* Bogotá.
- Garay, Luis Jorge, et al. *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Bogotá: DNP, Colciencias, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Hacienda, Proexport, 1988.
- González, Fernán. "Tradición y modernidad en la política colombiana". En: Delgado, Osear et al. *Modernidad, democracia y partidos políticos*. Bogotá: Fidec, Fescol, 1993.
- . *Para leer la política: ensayos de historia política de Colombia*, tomo I, Bogotá: Cinep, 1997.
- González Muñoz, César. "Los muertos que vos matáis. . .". En: *Revista Poder & Dinero*, No. 50, septiembre, 1997.
- Gramsci, Antonio. *Selections from the Prison Notebooks*. Nueva York: International Publishers, 1997.

- Hartlyn, Jonathan. *The Polines of the Coalition Rule in Colombia*. Nueva York: Cambridge University Press, 1998.
- Leal Buitrago, Francisco. *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores, 1984.
- Leal Buitrago, Francisco y Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Iepri, Universidad Nacional de Colombia.
- Lechner, Norbert. *La conductiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI Editores, 1986.
- Migdal, Joel S. *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Misas, Gabriel. "Elementos para una política de desarrollo para la industria colombiana". En: Bernal, Jorge A. (compilador). *Integración y equidad: democracia, desarrollo y política social*. Bogotá: Viva la Ciudadanía, Corporación SOS. Colombia, 1994, pp. 185-202.
- Montenegro, Eduardo. "Lineamientos del nuevo plan de desarrollo". En: AME *Subsiste el futuro: Constitución política y económica*, Bogotá, 1991.
- Nordlinger, Eric A. *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- O'Connor, James. *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York: Saint Martin Press, 1973.
- Oquist, Paul.** *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos.
- Orjuela, Luis Javier. "Narcotráfico y política en la década de los ochenta: entre la represión y el diálogo". En: Arrieta, Carlos G., et al. *Narcotráfico en Colombia: dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes, 1990.
- Palacios, Marco. "La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLII, No. 4, octubre-diciembre, 1980, pp. 1663-1689.
- Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia, 1930-1953*. Bogotá: Siglo XXI, 1987.
- Poulantzas, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI, 1969.
- Departamento Nacional de Planeación. *La revolución pacífica: Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*. Bogotá. Presidencia de la República de Colombia, 1991.
- Tilly, Charles. *Coerción, Capital and European States. AD 990-1992*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers 1995.
- Vacs, Aldo C. "Convergence and Dissension: Democracy, Markets and Structural Reform in World Perspective". En: Smith, William C, Acuña, Carlos H., y Gamarra, Eduardo A. (editores). *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*. Coral Gable: North-South Center, University of Miami, 1994.
- Uribe de Hincapié, María Teresa y Álvarez, Jesús María. *Poderes y regiones: problemas en la Constitución de la Nación Colombiana 1810-1850*. Medellín: Universidad de Antioquia, 1987.
- Weber, Max. *Economy and Society*. Nueva York: Bedminster Press, 1968.