

Perspectivas Hacia el Siglo XXI

El Estado Colombiano: ¿Crisis de Modernización o Modernización Incompleta?

Francisco Leal Buitrago

Aunque el comienzo de la modernización en los países de América Latina, en particular, y del Tercer Mundo, en general, se presentó antes, el contexto de su conceptualización contemporánea aparece con los objetivos de desarrollo del naciente organismo de las Naciones Unidas a raíz de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Como el modelo deseable era el de los países que habían experimentado la Revolución Industrial, el concepto de modernización se subordinó al de desarrollo, suponiendo la meta de la industrialización capitalista. La modernización implicaba una postura pragmática del capitalismo industrial, en la cual la antigua ética política secular de la modernidad (que pretendió la emancipación de la sociedad) fue sustituida por los valores de acumulación de capital y consumo de los bienes de la industrialización. Si bien en apariencia el Estado colombiano, de su territorio, de su población y de su economía, Colombia llegó retardada al proceso latinoamericano de modernización. Comenzó pobre y con sus estructuras muy atrasadas, pero pronto recuperó el tiempo "perdido". Las relaciones sociales derivadas de la producción y la comercialización del café, las cuales venían en expansión desde el siglo XIX, sirvieron de base para iniciar un rápido avance hacia la organización social capitalista en la década de los años veinte.

A pesar de ciertos cambios institucionales, el cuasi-estado del país, complementado por la Iglesia y el bipartidismo decimonónico, no se adaptó a las nuevas realidades y sucumbió ante la avalancha de cambios, conflictos y violencia que en la

década de los años cuarenta desataron sectores de la sociedad como reacción a la modernización. Por eso, el Estado llegó también con retraso a la modernización, cuyo inicio se acordó ritualmente en 1957, con el consenso del Frente Nacional.

Los conflictos que emergieron, pusieron a prueba la capacidad política del Estado en proceso de modernización. Este asumió un papel peligrosamente ambivalente: procurar la estabilización de los sistemas político y económico dominantes, a costa de represar las demandas de la pluralidad de fuerzas sociales configuradas con la modernización. Caminando y multiplicándose con rapidez, en forma fragmentada y dispersa, pero orientadas por una crisis política, las fuerzas sociales de una ambigua sociedad civil sitiaron poco a poco al Estado, a este desafío se enfrenta hoy día el Estado Nacional. Es el desafío a lo que podría ser una modernización incompleta o un ejemplo del fracaso de la utopía de bienestar general postulada por el capitalismo y sus teorías de modernización.

Este ensayo es una interpretación de la formación del Estado capitalista en Colombia, con su modernización y sus crisis, en un intento de confirmación de una tesis central. Ella plantea la subordinación, estructural y a largo plazo, del desarrollo político con respecto al económico, o, en otras palabras, la adecuación de las relaciones políticas a los objetivos de la acumulación capitalista. Con racionalidades distintas pero complementarias, los

sistemas político y económico dominantes han mantenido su estabilidad, en desmedro del avance de las formas económicas subsidiarias y de la estabilidad de las expresiones políticas subordinadas. El Estado ha sostenido una tendencia antiintervencionista, tanto en lo económico como en lo político. Pero hay intervención estatal cuando se pone en peligro la estabilidad de los sistemas económico y político, o la de los privilegios estamentales precapitalistas que aún sobreviven. La multiplicación de la violencia ha sido el resultado más visible del proceso de modernización. El ensayo se desarrolla a través de cinco secciones. La primera, destaca la formación y consolidación del Estado capitalista, centrado en el cambio de régimen del Frente Nacional, el cual instauró el monopolio de los partidos Liberal y Conservador en la administración del Estado. La segunda sección da cuenta del proceso político transcurrido durante el Frente Nacional, el cual culminó en la coyuntura de 1974 a 1978, que prolongó el monopolio bipartidista en el control del Estado. La tercera sección identifica las características del nuevo Estado, una de las

cuales, el bloqueo a la participación política impidió el fortalecimiento estatal. Sobre la base de las características del nuevo Estado, la cuarta sección avoca el proceso crítico transcurrido entre 1978 y 1990, que desembocó en una coyuntura similar a la de la finalización del Frente Nacional, en el sentido de definir la situación política. La última sección señala los aspectos políticos más destacados de esa coyuntura hasta el quinto mes de 1991.

1. La formación del pacto político

Ya bien entrado el siglo XX, un clima de modernización surgió en la sociedad colombiana tras el súbito aumento de los precios del café en el mercado internacional al inicio de la década de los años veinte⁴⁹. La consecuente monetarización de la economía se apoyaba en los crecientes ingresos cafeteros, en la llamada indemnización norteamericana por la separación de Panamá y en los empréstitos externos de esa década. Ello facilitó cierto avance en la ordenación institucional de un Estado débil suplantado en su función de cohesión política por la sectaria competencia entre liberales y conservadores. Sobre estas bases y en medio de los problemas económicos causados por la Gran Depresión del año 29, se produjo el primer intento de modernización del Estado. Fue el experimento de la Revolución en Marcha de Alfonso López Pumarejo a mediados de los años treinta. En contra de la mayoría de los grupos dominantes, básicamente terratenientes, exportadores cafeteros y emergentes industriales, los cuales se unificaron en torno a un proyecto autoritario contra la intervención que frenó la mayor parte de reformas, se logró un avance hacia la autonomía económica, la liberalización y la secularización del Estado⁵⁰. Una década más adelante, tras otro repentino aumento de los precios internacionales del café por la culminación de la Segunda Guerra Mundial, irrumpió definitivamente la modernización social⁵¹. Sobrevino de manera arrolladora, impulsando distintos frentes que se encontraban en curso en una sociedad regionalizada, fragmentada, atrasada, rural y parroquial. Esos frentes eran el comercio de exportación e importación, la indus-

trialización y la urbanización, la descomposición campesina y la proletarianización. Los cambios estructurales que irrumpieron con la modernización pronto encontrarán la vía del desborde violento de los conflictos⁵². Esto ocurrió debido a la incipiente formación de la sociedad civil, a la falta de unificación de las clases dominantes y, más que todo, a la carencia de un Estado con capacidad para ejercer mínimamente las funciones de conducción política institucionalizada con participación ciudadana.

De esta manera, con un cuasi-estado que se derrumbaba en sus instituciones⁵³, se traspasó la línea del medio siglo, ensangrentándola por la violencia que se canalizaba a través de la competencia entre los dos partidos, orquestada por sus jefes nacionales. Fue la trágica celebración de una centuria de existencia de dos colectividades que, más que partidos, eran intransigentes subculturas políticas. Pero la competencia partidista por el escaso botín burocrático se presentaba en una sociedad en plena ebullición, que transformaba con rapidez su organización. Una sociedad con suficiente diversificación como para conservar sin grandes desajustes un bipartidismo manejado oligárquicamente. El bipartidismo buscaba copar, con el uso de burdas herramientas represivas de un estado artesanal, las mentes de nuevos estratos sociales con la vieja ideología de matrícula sectaria a uno y otro bando. Estaba incapacitado para redefinir, modernamente, sus labores de administrador político de una sociedad apabullante que lo desbordaba.

Pero, a pesar de las demandas de la sociedad para canalizar sus desbordes, no existían condiciones sociales ni políticas para remodelar el Estado. Los dirigentes del bipartidismo se confundían con el Estado, como expresión del prolongado ejercicio de un poder oligárquico, vertical y omnímodo. Se pensó redefinir el Estado con un proyecto de reforma de la constitución de corte corporativo, adelantado entre los años 52 y 53 por la dictadura civil inspirada por Laureano Gómez. El proyecto pretendió cambiar el Estado desde arriba para sacar adelante un solo partido, el conservador, contra el grueso de la vieja dirigencia bipartidista y las nuevas fuerzas sociales⁵⁴. El efecto fue el golpe militar del 13 de junio de 1953, propiciado por una amplia coalición bipartidista, práctica usada en los momentos críticos. El gobierno militar dio una pausa de paz para meditar sobre el tipo de estado requerido por un país que llenaba aceleradamente de campesinos, grupos medios rurales y nuevas capas sociales sus numerosas ciudades.

La solución surgió tras la reanudación de la violencia y la utópica ambición del General Rojas Pinilla de sustituir a un bipartidismo pujante y conflictivo. La fórmula salvadora del Frente Nacional fue el producto de una confrontación de poderes, en la que los jefes del bipartidismo, la dirigencia oligárquica⁵⁵, hicieron uso excepcional, en 1957, del recurso de movilización social representado en el denominado Frente Civil. Se llegó a una coalición política que, como nunca antes, prometía ser duradera⁵⁶. Era el cambio, a fondo, de la vieja lógica política de exclusión burocrática del partido contrario al de gobierno, de la rivalidad en el arbitrario manejo de un escaso botín presupuestal, del recurso de control social basado en la identidad sectaria entre campesinos y hacendados divididos verticalmente por las divisas partidistas azul y roja. Era el amanecer de una sociedad diferente, que presagiaba mayores cambios y que integraba, por vez primera, amplios estratos medios y sectores variados de la población en una decisión trascendental: el pacto político del Frente Nacional.

Como parte del Frente Nacional, el Frente Nacional, formulado en la Reforma Constitucional, el Frente Nacional de 1957, fue el primero en la historia nacional. Antes de ese acontecimiento, es difícil hablar de "voluntad de las mayorías". Sus efectos crearon el Estado capitalista. Anteriormente, hubo avances para colocar al Estado al servicio de la emergente organización capitalista, particularmente en el año 36 con la "Revolución en Marcha" del presidente López Pumarejo, y amagos en 1953 con el proyecto reaccionario de reforma constitucional durante la dictadura civil de Laureano Gómez. Ninguno de los dos experimentos fue completo, principalmente por el atraso de la sociedad, en el primer caso, y por la falta de unidad política de los grupos dominantes y la ausencia de participación social, en ambas. En ambas condiciones adversas variaron rápidamente desde 1953, gracias a la crisis política generada por la violencia, al temor de su efecto negativo sobre la estabilidad de la economía y a las contradicciones del fallido experimento de solución con el gobierno militar. Pronto se removieron los obstáculos y se aprovecharon las condiciones favorables para el cambio institucional. Se derivaban de la expansión de las relaciones sociales capitalistas. En estas condiciones, el objetivo de los que promovieron el pacto fue articular un sistema de instituciones estatales que respondiera a las exigencias de una sociedad en proceso de modernización acelerada. Pero ésta avanzaba de manera caótica, debido al arraigo de privilegios estamentales de las clases dominantes, los cuales se confrontaban con la falta de regulación política de las relaciones de poder de las emergentes capas sociales.

A pesar de la trascendencia que tuvo, el proyecto nacional de redefinición del Estado y el sistema político no buscó más allá del apaciguamiento de la política bipartidista y el sometimiento de los militares con el fin de restablecer el control político de la sociedad. Ambos objetivos eran necesarios, aunque no suficientes, para enfrentar con éxito los desajustes sociales provocados por el avance del capitalismo. Así mismo, los forjadores del proyecto supusieron, erradamente, por causa de la preponderancia del poder oligárquico a través del bipartidismo, que este último llenaba con creces todas las expectativas de participación de la población, por tal razón, ubicaron a los partidos, mancomunadamente, como garantes y administradores únicos de un proceso que imaginaban sin mayores conflictos y, por tanto, con capacidad de remodelar las instituciones de acuerdo con los cambios que ocurrían.

Hasta ese momento, la política, como ejercicio del poder público, estaba monopolizada por el bipartidismo que copaba todos los espacios de la incipiente sociedad civil. Eso había sido posible gracias a que los partidos sustituían funciones de un Estado precapitalista y débil. El atraso de la sociedad, la predominante bipolaridad de clases (terratenientes y campesinos), la tradición autoritaria de una clase latifundista y la subordinación pasiva de las mayorías que ello conllevaba, hacían aparecer a las sectarias subculturas políticas liberal y conservadora como detentadoras de una acogida supuestamente nacional. Aunque en forma acelerada, la Nación apenas estaba en proceso de configuración. En estas condiciones, en la fórmula del pacto político se incluyó, arrogantemente, como natural, el monopolio bipartidista en el ejercicio del poder.

Sin embargo, el pacto político de mayorías del Frente Nacional ocultaba el trasfondo de lo que lo facilitó: un fructífero crecimiento de la economía y una unidad de propósitos de las emergentes burguesías con los viejos latifundistas, para salvaguardar tanto el antiguo orden patrimonial como los generosos resultados de la exportación cafetera y la producción industrial 57. Esos propósitos se habían plasmado a mediados de los años treinta, cuando, por diferentes vertientes, habían enfrentado al "peligro bolchevique", calificativo dado al reformismo de la Revolución en Marcha. Tal unidad de propósitos no había podido concretarse políticamente debido al arraigo del bipartidismo que dividía abruptamente el poder público. Este era el precio que había pagado un cimentado logro en el control social de la población hecho posible por el sectarismo. Por eso, luego del experimento del gobierno militar y el resurgi-

miento de la violencia, se necesitaba modernizar y fortalecer el Estado para apaciguar los ánimos, tanto del pueblo como de los jefes políticos, y, a partir de ahí, permitir con el apoyo institucional la prolongación del nuevo y exitoso modelo de desarrollo. La continuidad de la política económica durante el Frente Nacional fue la corroboración de un modelo balanceado, sin posiciones extremas, que buscó un equilibrio a toda costa entre crecimiento e inflación.

Sobre esta base, se construyó la nueva funcionalidad de las instituciones estatales, en un intento de encauzar los conflictos sociales, con la tácita supervisión de la dirigencia oligárquica bipartidista que pretendía de esta manera continuar como árbitro supremo de la sociedad. Se desconocían así las realidades de una sociedad en rápido proceso de diversificación social, con nuevas clases y grupos de intereses, y, por tanto, con una variedad de fuentes de poder. La nueva vida política requería un manejo abierto, democrático, que eliminara no solamente el viejo sectarismo partidista y los privilegios estamentales, sino que impidiera el surgimiento de conductas como el caso de años de la dirigencia política.

Los diecisiete años de la institucionalidad del Frente Nacional, de 1958 a 1974, cimentaron en el Estado y en el sistema político algunas características estructurales especiales, junto con el cumplimiento de los objetivos iniciales de su proyecto nacional (apaciguamiento de la competencia bipartidista y control del ensayo de autonomía militar) y con los efectos que provocó la ausencia de una proyección democrática. La modernización del aparato estatal y la estabilización de la economía dominante fueron las características de más rápido desarrollo. Pero el monopolio político y el usufructo estatal del bipartidismo fue lo que tuvo mayor incidencia. Contrastaba con su debilitamiento acelerado por la pérdida del sectarismo y, sobre todo, con su falta de representatividad en los numerosos sectores surgidos de la diversificación social. Esto produjo serios desbalances que dieron al traste con la necesaria fortaleza política que requería el Estado para controlar la pluralidad de la sociedad. La debilidad estatal se reflejó en el recurso oficial de la represión, cada vez que surgían posiciones o acciones que la burocracia le dio el perfil a las instituciones de un Estado capitalista resultante del primer consenso con ribetes de proyecto político nacional. Hasta el pacto político, la distribución tradicional de los niveles nacional, departamental y municipal en las tres ramas del poder público cubría todo el escenario burocrático. Además, estos dos últimos superaban en número de funcionarios al nivel central o nacional.

El conjunto era modesto en volumen y crecimiento, pues escasamente llegaba a los 130.000 empleados públicos en 1957⁵⁸. Por efecto de la nueva organización se invirtieron las tendencias de crecimiento burocrático. Se inició un aumento sostenido del nivel central que superó, entrada la década de los años setenta, a los dos restantes. Fuera de ello, la expansión del conjunto se aceleró significativamente. Ya en el año 72 el número de funcionarios públicos se acercaba al medio millón y 15 años más tarde al millón⁵⁹. La ampliación del sistema educativo tuvo gran peso en el proceso.

Pero el crecimiento burocrático no fue solamente cuantitativo, también se presentó diversificación. Paralelamente a la organización tradicional que se amplió con una serie de departamentos administrativos aparte de las áreas electoral, fiscalizadora, y de control, emergió un sector denominado paraestatal o de organismos descentralizados. Estos se establecieron más que todo en el nivel nacional, pero también aparecieron en los otros dos niveles. En pocos años entraron a competir en volumen de presupuesto y de personal con el esquema tradicional⁶⁰. Las decenas de establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta completaron el panorama de un complejo aparato burocrático con visos de gran modernidad, pero enredado en su organigrama y sus funciones. Tal complejidad iría a trascender más adelante, al ser usada de manera clientelista en beneficio de la reproducción bipartidista y la corrupción, y en detrimento de la eficiencia administrativa para la que la modernización ~~La modernización de las instituciones del Estado~~ fue funcional a la necesidad de abrir nuevos espacios sociales y ocupacionales para las nuevas clases, producto del desarrollo del capitalismo. La expansión del gasto público, especialmente del gasto social, fue el soporte y complemento del crecimiento institucional. Del 19 por ciento del gasto público en que habían permanecido hasta mediados de la década de los años cincuenta, los gastos sociales alcanzaron el 32 por ciento en 1978, dentro de un expansivo presupuesto nacional⁶². De esta manera, la proliferación de estratos, principalmente de las nuevas clases medias, encontró la más importante forma de acomodo en la sociedad. Fue la más efectiva válvula de escape para la inestabilidad social, producto de los cambios estructurales y la violencia. Pero este apoyo para la continuidad de las formas de dominación no correspondió con el que se requería para el fortalecimiento político del Estado. El proceso que se desató con posterioridad a la finalización de la alternación presidencial, en 1974, dio al traste con esa necesidad.

La segunda característica que cimentó el ejercicio del Frente Nacional fue la institucionalización de la estabilidad económica alcanzada de hecho con anterioridad. La estabilidad política buscó su contraparte en el manejo de la economía. Sobre la base de las exigencias de racionalidad en el manejo económico por parte de los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano, el primer gobierno frentenacionalista creó el Departamento Nacional de Planeación. Pero la innovación mayor se presentó en el siguiente gobierno. Consistió en el paso del control monetario a manos exclusivamente oficiales a través de una Junta Monetaria de carácter técnico. El monopolio de emisión permaneció en el Banco de la República, una entidad mixta. Se creó, además, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, como control técnico-político de las decisiones del Ejecutivo. Se planteaba, así, la posibilidad de separar las políticas partidista y económica, aunque el ejercicio en materia de política económica dependía en buena medida de las decisiones del Ejecutivo y el Legislativo. La separación de políticas vino a hacerse efectiva a raíz de la necesidad de enfrentar la crisis externa que afrontaba el Estado por causa de la expansión fiscal con que se impulsó inicialmente el reformismo del Frente Nacional. La solución se adelantó durante el tercer gobierno del Frente Nacional, el de Carlos Lleras Restrepo, entre 1966 y 1970. La visión política y el ejercicio tecnocrático de este gobierno quedaron materializados en los resultados que, para el fin que se discute, proporcionó la Reforma Constitucional de 1968 y otras medidas entre las que sobresale el Decreto 444 de 1967, el cual unificó y permitió la regulación de la tasa de cambio internacional y del control de los flujos de capital.

La reforma Constitucional, aprobada finalmente por el Congreso gracias a las prebendas económicas y gremiales que le brindó el Ejecutivo, le quitó la tentación al Legislativo de mezclar la política partidista con la política económica. La Reforma le restó al Congreso iniciativa legislativa y lo limitó en el manejo de los asuntos económicos. En el Ejecutivo quedó la responsabilidad del gasto público y la tributación, aparte de que podía legislar transitoriamente a través de la novedosa medida de declarar la "emergencia económica" (artículo 122) cuando la perturbación del orden no fuese de carácter político sino económico. Algo así como un "estado de sitio económico". Se despolitizó al Congreso, en el sentido de minimizarle sus funciones institucionales, y la autocracia del Ejecutivo quedó disimulada con el creciente control que, a partir de allí, adquirieron los Congresistas sobre

los mecanismos de reproducción del sistema político a medida que su labor se hizo acentuadamente gremial.

La estructura estatal que se desarrolló hubiera sido difícil de lograr de no existir una coincidencia previa de principios en los grupos dominantes estratégicos, como se mencionó. Después de detener las reformas de la Revolución en Marcha, la integración de intereses económicos hizo posible el nacimiento del Frente Nacional y permitió alcanzar la continuidad en el manejo de la política económica. La integración se amplió con la creación progresiva de gremios empresariales, como expresión de la organización social del capitalismo. Fue una defensa frente al avance de la intervención del Estado en la economía; una forma de volcar la intervención a su favor. Por ello, el desarrollo gremial se dio en forma paralela con el avance intervencionista⁶³. Una especie de corporativismo en la sombra que, si bien tiene fisuras y tendencias varias, no transige sobre sus principios fundamentales⁶⁴. Por esta razón de peso, el Estado nacido del Frente Nacional ha fracasado en las reformas cuando sus gobiernos han intentado salirse de la línea predeterminada por la integración de los intereses dominantes. El Estado ha tendido hacia su privatización, al defender no sólo el "dogma moderado" sino el "operativismo" de los "extremismos" en materia de política económica y los gobiernos contemporáneos no se han alejado del "centrismo" ideológico. No han existido, en el sentido estricto de la palabra, modelos de desarrollo, ni modas proteccionistas o neoliberales, estructuralistas o monetaristas. La pauta ha sido una práctica combinación de líneas medias, entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, entre un poco más y un poco menos de aranceles, entre incentivos y restricciones a la actividad privada, y entre inercia estructuralista cepalina y monetarismo de organismos internacionales.

En el país no han tenido éxito las políticas sociales o económicas que han buscado romper con los patrones de concentración de capital e ingreso que le dan continuidad a la acumulación sostenida de capital y a los privilegios terratenientes. El ejemplo más sobresaliente es el del fracaso de la Reforma Agraria promulgada en 1961 dentro del espíritu cepalino y el ímpetu reformista inicial del Frente Nacional. Ella se frenó especialmente con la incapacidad gubernamental de canalizar las inquietudes de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, fundada por el gobierno en 1969, con el complementario acuerdo de Chicoral entre gobierno y terratenientes en 1972, y con las Leyes 4ª y 5ª de 1973 y 6ª de 1975 que legalizaron la contrarreforma agraria⁶⁵.

Aparte de la frustrada Reforma Agraria y una tenue política redistributiva al inicio del Frente Nacional, solamente hubo un intento débil de redistribución del ingreso durante el gobierno del presidente Barco. Por eso, la redistribución del ingreso entre las varias clases y capas sociales que han emergido ha sido más por obra y gracia del remolino de los cambios estructurales producidos por la modernización y la consecuente dificultad en la estabilización social que por las políticas programadas para tal fin. Ha sido más una redistribución por causa de la aparición de nuevas capas sociales que por la pérdida de unas a favor de otras. El ensanche del sistema educativo ha sido casi el único factor redistributivo. Como lo muestran distintos estudios, la distribución del ingreso continúa como una de las más concentradas de América Latina, y lo sería más si se tuvieran en cuenta las rentas de capital y la propiedad territorial, sobre todo la minifundia. La estructura tributaria del Estado se contrapone a las políticas sociales redistributivas. Sólo desde 1935 el Estado pudo organizar un sistema de tributación directa. Con la modernización estatal se abrieron nuevamente las puertas a la tributación indirecta que había reducido su importancia. En 1965 se inició el recaudo por impuesto a las ventas y en la década siguiente su valor sobrepasó al de la tributación directa. La sofisticación posterior, y gran número de pequeños impuestos, han colocado a la tributación indirecta y a su carácter indiscriminado como la fuente principal de los recursos ordinarios del Estado institucional. La resistencia a la redistribución económica se ha reflejado también en las periódicas amnistías y reformas tributarias (1960, 1967, 1974, 1981, 1986). La concentración de la riqueza y el ingreso guardan relación con el problema del desbalance regional en la modernización social. El sistema institucional del Estado es un reflejo del desarrollo desigual acentuado con el Frente Nacional. El carácter centralista del sistema⁶⁷ provocó un abultamiento de recursos en las entidades ubicadas en los mayores centros urbanos. El deterioro progresivo de la administración local dejó en la miseria fiscal a la inmensa mayoría de los municipios, situación agravada por la crisis del bipartidismo. Un mecanismo de compensación utilizado para contrarrestar el centralismo de la Reforma del 68 fue el llamado situado fiscal, el cual garantiza la cesión a los municipios de una parte de los ingresos nacionales por impuesto a las ventas⁶⁸. Aunque posteriormente se amplió la participación durante el gobierno del presidente Betancur con la llamada descentralización del Estado, de ninguna manera soluciona el creciente desequilibrio en el desarrollo regional que, en el fondo, es un subproducto del crecimiento mismo del capitalismo.

2. La revolución de las expectativas

Las previsiones gradualistas del llamado "desmonte del Frente Nacional", expuestas en la Reforma Constitucional de 1968, se encontraron al inicio de su ejecución, en 1974, con un Estado ya caracterizado. Sus dos éxitos, primero, como factor de integración de los nuevos grupos sociales, esto es, como amortiguador político, y segundo, como medio de continuidad de las tendencias económicas, permitieron que la clase política siguiera usufructuando la administración del Estado por su papel de gestor de esos éxitos. El desempeño político del gobierno del presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), a quien le correspondió definir las pautas de prolongación o cambio de la pesada herencia frentenacionalista, condicionó el trágico proceso político subsiguiente hasta 1990.

El presidente López se encontró con el legado político del reformismo del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). El equilibrio entre las políticas económica y partidista durante los dos primeros gobiernos del Frente Nacional (Alberto Lleras Camargo, 1958- 1962, y Guillermo León Valencia, 1962-1966) se resquebrajó desde el inicio del tercero de ellos. Carlos Lleras afirmó la continuidad en el manejo estatal de la economía, pero a costa de centralizar tecnocráticamente el poder de decisión del Ejecutivo, despojar de sus funciones estatales al Legislativo, ignorar al judicial, plantear la autonomía en el manejo del orden público por parte de los militares y lanzar al bipartidismo a la voracidad de quienes buscan su representación pública⁶⁹. Fue el sacrificio de un futuro democrático, en aras de "asegurar las cargas" en lo económico: la economía de los oligopolios como fin último de la política. Fenómenos de la sociedad civil en formación, que hubieran podido contrarrestar efectos anómalos de esas decisiones, fueron víctimas de la ausencia de un mejor criterio político del presidente Lleras Restrepo, el desmantelamiento de la politización estudiantil dentro de cauces institucionales y la ruptura de la posibilidad del nacimiento de un tercer partido por la represión electoral a la Alianza Nacional Popular, Anapo, del General Rojas Pinilla, son ejemplos de casos que frenaron la necesidad de expresión política de las fuerzas sociales en ebullición⁷⁰.

El apuntalamiento de la heredad del Frente Nacional continuó con el último de sus gobiernos, con mejor criterio político que su antecesor, pero dejándose llevar por la corriente, el presidente Misael Pastrana Borrero (1970-1974) demostró por qué lo empujaron a la presidencia con tanto tesón quienes asumieron la tutela patriarcal del nuevo régimen: el Expresidente conservador Mariano Ospina Pérez y el liberal Alberto Lleras Camargo. Asegurados los medios estatales de continuidad en la política económica se podía avanzar en la diversificación empresarial dando vuelo a un sector rezagado en el país, pero pujante en el contexto internacional, el financiero. La respuesta fue la creación de un mecanismo que cumplía a la vez funciones opuestas de estímulo a la especulación financiera y al ahorro para la satisfacción de la necesidad social de generar vivienda. La Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, añadió un elemento perturbador para el control inflacionario, en beneficio de los sectores especuladores⁷¹. Además las UPAC dieron la bienvenida a un desdibujado neoliberalismo, ampliado en el gobierno de Pastrana dio muestras de saber cómo se manejan las relaciones políticas. Dos hechos marcan esa habilidad: el desmantelamiento de la Reforma Agraria y el paso a la profesionalización de la clase política. En el primero de ellos, el beneficio al sector financiero de la economía con las UPAC corrió parejo con el favorecimiento a la vieja y poco productiva clase terrateniente. El Acuerdo de Chicoral comprometió al Estado a no cumplir con lo ordenado una década antes por la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Agraria. Ese vacío político fue llenado por las Leyes 4ª y 5ª de 1973, que limitaron las condiciones de expropiación de tierras por parte del Estado y pusieron a disposición de los terratenientes ventajosos recursos de capital para la modernización de la producción agropecuaria. Estas medidas legislativas complementaron la represión estatal contra la organización campesina de la ANUC y el fomento de su división. Se aseguraba la tendencia de desarrollo capitalista en el campo por la vía terrateniente y, a la vez, se permitía la permanencia de los rezagos de las haciendas precapitalistas⁷². La llamada clase política⁷³ (policlasista en su composición social) recibió su grado profesional durante la administración Pastrana. El pánico que los sectores dominantes transmitieron al sistema político ante la arrolladora votación de la ANAPO en las elecciones de 1970, sirvió de base para que la clase política cerrara aún más el sistema y buscara mantener los beneficios sólo en manos del bipartidismo. La clase política dejó de ser una

heterogénea agrupación artesanal, para convertirse en una especie de casta profesional, dada la tendencia a la homogeneidad en una labor vitalicia y a cerrar el ingreso de miembros que no provinieran de su propia capacidad de reproducción política. Para el efecto, los políticos se apoyaron en las prebendas derivadas del proceso que desembocó en la Reforma Constitucional del 68, las cuales abrían las puertas para la apropiación privada de recursos estratégicos del Estado en fines políticos. Usaron las premodernas prácticas de "gamonalismo", "compadrazgo" y "manzanillismo" para profesionalizarlas a través de un moderno clientelismo, y llenar así el vacío político de las funciones parlamentarias de que habían sido despojados. La acumulación y reproducción de un capital político constituyeron la base para que esa labor se hiciera profesional. El carácter cerrado de casta se derivó de las condiciones establecidas para renovar las curules de los tres niveles estatales del llamado poder legislativo. Quedaron protocolizadas la inoperancia del Legislativo, la libertad de acción del Ejecutivo, la corrupción administrativa y el abandono de la justicia⁷⁴.

La profesionalización de la clase política fue facilitada por la diversificación social surgida de los cambios en la estructura de clases por la intensa modernización. Fue un ascenso de grupos en la escala social, que sirvió para democratizar el acceso a los cargos de dirigencia política y despojarlos del manejo de los que en el país aún se denominan los "jefes naturales". Un largo proceso que ha socavado el poder de la oligarquía que sufre una lenta agonía, y que ha servido para entronizar el ascenso de los jefes regionales al primer plano del manejo bipartidista. No obstante, la democratización de la dirigencia política se truncó con la creación de variadas barreras de defensa que han cerrado todavía más el que puede llamarse "sistema político del cliente-Estado".

En 1975, Fernando de López Michelsen fue el primero elegido electoralmente sin la alternación partidista presidencial. El uso de la libertad formal de la democracia representativa quedó empañado por la demostración del poder oligárquico que tuvo esa elección: la competencia de tres candidatos presidenciales hijos de otros tantos ex presidentes⁷⁶. Pero esa imagen negativa se superó con la elección de quien representaba la esperanza, el cambio hacia la ampliación de la participación política, de quien había sido, entre todos los "jefes naturales", el único crítico del Frente Nacional cuando comandó la disidencia del Movimiento Revolucionario Liberal, MRL.

López se encontró con los efectos de dieciséis años de crecido gasto público en el fomento del desarrollo capitalista y la integración de amplios sectores de la sociedad. Por ello, la orientación de la política económica estabilizadora se ocupó más del plano interno que del externo. La reducción del déficit fiscal y la inflación fueron las metas. Al mismo tiempo, se acentuó la tenue tendencia neoliberal del gobierno anterior. La disminución del fomento hubiera podido compensarse por medio de un manejo distinto de la bonanza en los precios internacionales del café surgida a mediados de 1975. El Presidente fue reticente a la socialización del excedente de las exportaciones. El café, eje de la modernización del país y base del surgimiento de la burguesía más mimada por el Estado y del gremio más poderoso del país⁷⁷, hubiese podido ser un remedio adecuado para compensar las limitaciones económicas que se vivieron. Con el lema "la bonanza es de los cafeteros", el presidente López Michelsen ratificaba, quizás, el origen de la fortuna de su Administración. Adicionalmente a la orientación elitista, reflejada también en la composición social de su gabinete, en el año 75 se promulgó la Ley 6ª que respaldaba el proceso de concentración de tierras al favorecer a los terratenientes en sus conflictos con los campesinos, provocados por las difundidas relaciones de aparcería. Y para no dejar dudas sobre la muerte real de la Reforma Agraria, se crearon como sus sustitutos el Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, y el Plan de Alimentación y Nutrición, PAN. Estos programas tuvieron su origen en los planes desarrollistas ideados internacionalmente por agencias multilaterales⁷⁹. A pesar del rígido legado recibido de sus antecesores, el gobierno de López fue decisivo para proyectar las reglas del juego político subsiguiente. Perdió la oportunidad de lanzar medidas redistributivas en el campo de la política económica. Aparte de negativa al uso social de la bonanza cafetera, en momentos en que era necesario dada la crisis fiscal que encontró, la amplia reforma tributaria de 1974 gravó tímidamente al capital y a los grupos de altos ingresos. Al igual que el resto de las reformas tributarias ejecutadas desde 1960, su dinámica de recaudación de ingresos estatales perdió fuerza a los pocos años. La ausencia de reformas efectivas en el campo económico durante "el gobierno de la esperanza" determinó que, con la estructura actual, el Estado colombiano difícilmente pueda hacer del desarrollo capitalista un proyecto político de carácter nacional. Pero si en el campo económico no se logró dar el vuelco que requerían las necesidades, en el plano puramente político ocurrió otro tanto. El gobierno fue fiel intérprete del parágrafo del

ordinal primero del artículo 120 de la Constitución nacido de la Reforma del 68. "La participación justa y equitativa del segundo partido en votación" la concedió a su rival electoral, Alvaro Gómez Hurtado, lanzando a los oficialismos llerista y ospinista a la oposición. Fue la ratificación oficial de la fragmentación bipartidista y de la prolongación de hecho de la convivencia del Frente Nacional. Al sistema político se le abría el camino para hacer compatibles un régimen limitado en la participación ciudadana con los adversos legados frentenacionalistas como la profesionalización de la clase política.

El Gobierno trató de enmendar la ausencia de proyección política con la herramienta más socorrida por los mandatarios que han querido pasar a la historia como reformadores sin serlo: la reforma constitucional. El intento de cambio de la Constitución fue el sustituto que el gobierno del presidente López ofreció a la sociedad para rejuvenecerla políticamente. Presentó al Congreso un proyecto para convocar una Asamblea Constitucional, denominada popularmente "Pequeña Constituyente", con el fin de adelantar reformas que se relacionaban básicamente con asuntos de carácter administrativo para dar participación a las comunidades locales en la selección de sus administradores y aumentar su capacidad presupuestal para la solución de las necesidades de servicios públicos. Así mismo, buscaba reformar la administración de justicia y la jurisdicción constitucional⁸⁰. Tras la discusión en dos legislaturas consecutivas como es el rigor constitucional, el proyecto fue aprobado en el año 77. Pero naufragó ante la Corte Suprema de Justicia que lo declaró inconstitucional en mayo del año siguiente, tres meses escasos antes de finalizar ese gobierno. En ese momento el país atravesaba un momento crucial. Se trataba de decidir sobre la continuidad del régimen o su redefinición. Era una situación crítica en la cual la movilización social estaba a la orden del día. De hecho, el auge de los "paros cívicos" constituyó el punto de partida de la Reforma, según la exposición de motivos del Gobierno ante el Congreso. No obstante, la pequeña Constituyente no atacaba el meollo del problema. Era una respuesta a necesidades importantes pero no fundamentales que hubiera podido plantearse como parte de una amplia propuesta con contenido nacional. El Acto Legislativo aprobado por el Congreso se enmarcaba dentro de un clima de tibio neoliberalismo descentralizador del Estado, liberador de responsabilidades del Ejecutivo central. Era la expresión de un gobierno sin iniciativa hacia el futuro, a la zaga de los acontecimientos, que únicamente

atendía, en el orden en que ocurrieran, las presiones de los grupos sociales que las coyunturas volvían explosivas. El gobierno de López se lavó las manos cediendo una palabra limitada en su poder a las dos restantes ramas del poder público.

El indicador más claro de las dimensiones del problema y de la responsabilidad que no supo ni quiso afrontar el Gobierno en este momento crítico fue el paro nacional del mes de septiembre del año 77. Ese paro, que conmocionó a las clases dominantes, fue propuesto por el tradicionalmente débil y fragmentado sindicalismo⁸¹. Por su concurrencia, fue un éxito desde la perspectiva de sus organizadores, pero el Gobierno respondió con la más dura represión. Estaba próximo el ejercicio pleno de la autonomía militar en el manejo del orden público. Era el producto de casi veinte años de ausencia de una política de Estado en el orden militar. Largos años de improvisaciones con ocupación de las Fuerzas Armadas en labores ajenas a sus funciones castrenses. La respuesta represiva militar abrió el camino para llenar, contradictoriamente el vacío de participación política en un ambiente asfixiado por el monopolio bipartidista en la administración del Estado. El anuncio del avance militar se hizo público tres meses después del paro, con la carta de los Generales y Almirantes de Bogotá al Presidente exigiéndole mano dura a los que ellos consideraban los progresos de la subversión⁸².

3. El Estado que todos buscan

La anhelada fortaleza política del Estado concebido por los artífices del Frente Nacional se manifestó principalmente por medio del crecimiento de su burocracia y sus recursos. Esta envoltura de fortaleza inició su deterioro con la aparición, a mediados de los años sesenta, de guerrillas radicalizadas (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC; Ejército de Liberación Nacional, ELN, y Ejército Popular de Liberación, EPL), expresión nacional de la nueva izquierda latinoamericana y herederas de la violencia bipartidista⁸³. Su presencia desafiaba el principio del monopolio de la fuerza, tan caro para los Estados del capitalismo. A este hecho, agravado en la década siguiente con el surgimiento de nuevos grupos armados, particularmente

el Movimiento 19 de Abril, M-19, se sumaban las limitantes de la democracia, derivadas del sistema que se configuraba, tales como el moderno clientelismo y el entrase de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Además, quedaban lastres del antiguo sistema, como el legado de la oligarquía. A pesar de estos contratiempos, dos factores principales servían para disimular las debilidades estatales: 1º la estabilidad del sistema político, proveniente de la administración bipartidista del Estado, y 2º la búsqueda de protección estatal por parte de las organizaciones emergentes de la sociedad civil para la satisfacción de sus necesidades.

El Estado que surgía de la coyuntura del gobierno de López, el cual definió el curso del legado frentenacionalista, se caracterizaba por una contradicción. El abierto respaldo político estatal a los sectores dominantes contrastaba con la extrema dificultad que tenían el resto de los numerosos grupos sociales de beneficiarse del Estado. Buscaban su patrocinio como garantía de estabilidad para sus relaciones sociales, pero se enfrentaban con canales de participación y de representación políticos bloqueados por la nueva configuración del sistema de poder. Esos estrechos canales reflejaban un híbrido entre el pasado precapitalista y la modernidad política de los últimos veinte años. Con ellos, el Estado estaba incapacitado para responder adecuadamente a los sectores sociales emergentes que buscaban la legitimación política de un espacio social más amplio. En el momento político que el nuevo sistema exhibía se identifica por medio de tres barreras principales:

1. El clientelismo de un bipartidismo con monopolio de poder institucional, pero incapaz de responder en ese plano a los requerimientos sociales.
 2. Los reductos oligárquicos del sistema político en una sociedad ansiosa de nuevos espacios de participación, y
 3. El entrabamiento de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en un Estado enfrentado a exigencias de flexibilidad. Estas barreras influyeron en el proceso político hasta 1990, presionadas por la necesidad de protección del Estado que tenían los miembros de sectores sociales emergentes que adquirían condición de ciudadanía.
- Los arquitectos del Frente Nacional cargaron con una especie de atavismo paternalista proveniente de la búsqueda de protección

del Estado por parte de diversos grupos sociales. La actitud política de las fuerzas de la sociedad se orientó a identificar al Estado moderno como su salvador. El objetivo tutelar lo perseguían no solamente quienes lo rodeaban, sino también fuerzas que irrumpían con alternativas para la organización estatal, como el MRL y la Anapo. Pero como el pacto fue respaldado por una movilización social y un consenso apreciables, estas fuerzas aparecían como antítesis del sistema aunque nunca lo desafiaron. Más bien lo que buscaban era trato preferencial por parte del Estado.

Dentro del mismo patrón paternalista, pero menos claro en apariencia, el surgimiento de guerrillas radicalizadas representó la búsqueda de la sombra protectora del Estado por parte de campesinos en proceso de descomposición y de grupos y estratos medios que brotaban de la modernización desordenada del capitalismo. La dificultad de obtener un espacio estable de participación política y social por medio de los obstruidos cauces institucionales, los impulsó a recurrir a la violencia para apoderarse de un Estado que les era esquivo. Se seguía así la enseñanza bipartidista de la etapa de la violencia que apenas se extinguía.

Las demandas de protección del Estado, tanto de quienes se ocultaban tras su sombra como de quienes se envalentonaban para capturarlo, disfrazaron la debilidad política de un ente incapacitado para aprovechar condiciones favorables de consenso social, requisito necesario pero no suficiente para cumplir un papel unificador de la nacionalidad.

El paternalismo del Estado entrelazó las tres barreras mencionadas con que el sistema cierra las compuertas de la participación. La primera, el clientelismo, se muestra como lo contrario, como una amplia puerta de entrada al mundo de la política. Absorbe y es absorbido por un bipartidismo que disimula así la ausencia de organización institucional. El clientelismo fue el instrumento que la clase política usufructuó para crecer y luego encerrarse en sí misma y tratar de perpetuarse. Ocurrió rápidamente, ya que el clientelismo proporciona un fácil recurso para la estabilidad política institucional requerida por el desarrollo del capitalismo. Es un refuerzo a la acumulación de capital para no alterar los patrones de concentración de ingresos, bienes y servicios. Mientras el capital avanza en su reproducción a expensas de clases y regiones deprimidas, la estabilidad política del sistema la aseguran los jefes del bipartidismo por medios clientelistas. Con la garantía de supervivir como casta, la clase política

apuntala la continuidad de un sistema apropiado para la economía dominante. Se trata, sin duda, de un titánico esfuerzo para mantener una democracia formal en un ambiente en el que los conflictos sociales desbordan, por medios violentos, la capacidad del clientelismo para satisfacer en forma personalizada viejas y nuevas necesidades a costa de los recursos del Estado.

La manera de hacer política refleja un Estado que difícilmente trasciende las limitaciones de las relaciones de clientela para satisfacer intereses de los grupos mayoritarios; un Estado que atiende las necesidades de la sociedad en la medida en que sus actos se ajunten al objetivo primario de reproducción de los políticos profesionales; un Estado con su capacidad política en entredicho, es decir, con el interrogante sobre el momento en que se desborde la estabilidad del sistema político del clientelismo como consecuencia de la inestabilidad producida por los conflictos sociales.

La segunda de las barreras del sistema para la participación es la sorprendente sobrevivencia de la oligarquía a la modernización y la diversificación sociales. Los reducidos grupos que dominaron la escena del poder político no sólo se dieron el lujo de proyectar la modernización del Estado sino que continuaron a la espera de seguir rigiendo los destinos patrios desde su máxima jefatura. Aunque desafiada por la cosecha de "caciques" del clientelismo, producto de la persistente regionalidad en un mundo que se moderniza, la tradición de los "jefes naturales" de ambos partidos opera casi como el único recurso de articulación del faccionalismo a que están sometidas las dos colectividades⁸⁴. Con la reanudación de la competencia presidencial, a partir de 1974 con López Michelsen, permanecieron en la ya no tan rigurosa "fila India" Turbay Ayala, Alvaro Gómez, Belisario Betancur, los ex presidentes y unos nombres un tanto nebulosos, como el de Virgilio Barco, que esperaban turno para ser llamados en el momento en que la dispersión de su partido amenazara la existencia de la organización. La permanencia en el juego político de un núcleo conocido de figuras evitaba sobresaltos y apoyaba la estabilidad. Y parte de ésta consistía en controlar la transmisión de la función que produce el poder. El más el legado de la oligarquía precapitalista es el "club de ex Presidentes". Su poder político proviene de dos fuentes principales que lo hacen posible. La primera, consiste en la función de disciplinar la tradicional fragmentación del bipartidismo, que lo identificó desde el siglo XIX como un par de agregados de facciones regionales.

Finalizado formalmente el Frente Nacional, el fenómeno de la fragmentación requería más que nunca de la mediación política para racionalizar la competencia y dirimir los enfrentamientos entre las numerosas facciones liberales y conservadoras. Los ex Presidentes están hechos para ello, como herederos más que simbólicos de la república oligárquica. Pero su gran poder de mediación contrasta con la imposibilidad de satisfacer sus no siempre ocultas ambiciones reeleccionistas. La competencia en el mismo club asegura la eliminación de sus aspiraciones.

La segunda fuente de ejercicio del poder de los ex presidentes proviene de la misma Presidencia de la República. El Frente Nacional instituyó el club de ex mandatarios como una especie de consejería presidencial para los momentos de incertidumbre y conflicto políticos. Esta institución ha dado trazas de prolongarse no solamente por la continuidad de la administración monopólica estatal del bipartidismo, sino también por las dificultades del ejercicio político que engendró la Reforma Constitucional del 68 entre las Ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder Público. La capacidad de opinión y legitimación de las decisiones presidenciales de esta consejería se ha constituido también, eventualmente, en garantía para asegurar una estabilidad que frene la intromisión de fuerzas extrañas al sistema.

La tercera barrera con que el sistema controla el proceso de toma de decisiones, vale decir, la conservación de la estrechez de los canales de representación y participación ciudadanas, es el entramamiento de la función política entre el Legislativo y el Ejecutivo. A pesar del gran poder del presidencialismo⁸⁵, proveniente de la misma Constitución de 1886 y de reformas como la del año 68, el ejercicio de ese poder institucional se encontró con una serie de obstáculos que han dificultado en grado sumo eventuales cambios que alteren la paralizante estabilidad del sistema.

El primer obstáculo ha sido el fraccionamiento de los dos partidos reflejado en el Congreso. Se ha hecho más explícito a medida que fracasan los mecanismos de sanción social por inmovilismo del Congreso, como las denuncias periodísticas. Con el abierto faccionalismo en el Congreso, el Ejecutivo se quedó definitivamente sin partido de gobierno que defienda su gestión. Este ha sido sustituido con el incremento de negociaciones de tipo clientelista con cada una de las cabezas de las múltiples facciones legalizadas y legitimadas por la posesión de una curul, facciones que a manera de minipartidos operan de manera horizontal en la política institucional. El privilegio presidencial de

diseñar la agenda política quedó desbordado por las dificultades para ponerla en práctica.

El segundo gran obstáculo que entraba las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo ha sido lo que algunos autores llaman "el poder negativo del Congreso"⁸⁶. Se refiere a las paradójicas dificultades que tiene el Presidente, a pesar de la iniciativa legislativa del Ejecutivo, para adelantar reformas por vía del Congreso. Las exigencias a las reformas constitucionales, sujetas a la aprobación de la mayoría absoluta (las electorales, de las dos terceras partes) de cada una de las dos Cámaras en dos legislaturas sucesivas, han hecho fracasar varios intentos de modificación constitucional. Así mismo, la distorsión en la representación parlamentaria de las fuerzas actuantes en la sociedad impide que se defiendan muchos proyectos, bien sea por falta de interés o porque afectan a los que están sobrerrepresentados. Es conocido el exceso de representación rural y, por tanto, el del latifundio tradicional en el Congreso, en buena medida por su negativa a aprobar los últimos censos de población que registran la urbanización del país. También es conocida la representación extra de áreas marginales, como el Chocó, la cual, contradictoriamente, no ha servido para sacarlas de su extrema condición de atraso. El mantenimiento del statu quo se ha convertido en garantía Ejecutiva y política para los que se han beneficiado de la estabilidad. El Ejecutivo y la clase política han jugado dos tipos de funcionalidades estabilizadoras: la de los sistemas político y económico, y la de la clase política usurpadora de los nombres de dos partidos inexistentes en la práctica. En las elecciones, donde han tenido presencia apabullante gracias al férreo control bipartidista del sistema electoral, se han reemplazado los rótulos de liberal o conservador por los nombres de las numerosas facciones y los de sus jefecillos.

El inmovilismo institucional ha estimulado la permanencia de otro factor que proviene del desborde violento de los conflictos sociales. El Ejecutivo se ha engolosinado con el uso de otra de las prerrogativas constitucionales del presidencialismo: el estado de sitio, las condiciones de su uso y abuso estaban creadas desde antes del advenimiento del pacto social. El recurso del artículo 121 de la Constitución conjugó la búsqueda de solución del entrabe a la gobernabilidad por parte de la clase política en el Congreso, con los requerimientos de represión derivados de la incapacidad política del Estado de manejar el orden público subvertido por quienes creen que la vía guerrillera es la mejor para acceder a la participación política negada por el sistema. El

artículo 122, el de la emergencia económica, creado por la Reforma del 68, se sumó a la excepcionalidad necesaria para pasar por alto el entrabe del Legislativo. La retórica de defensa del Estado de Derecho pasó a ser un recurso cada vez más hueco.

Pero el camino anterior del presidencialismo se cerró parcialmente con la exigencia constitucional de ratificación por parte del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia de la función extraordinaria de legislación del Ejecutivo. La Corte Suprema de Justicia encontró campo fértil para ejercer la labor que la Reforma Constitucional de 1968 le encomendó de revisar la exequibilidad de las medidas legislativas tanto del Congreso como del Ejecutivo. Los magistrados hallaron inconsistencias de forma entre la Constitución y supuestas medidas democratizadoras de la vida política, como las reformas constitucionales de 1977 y 1979. Así, comenzó otra fuente de obstáculos de la actividad gubernamental que tendría importantes incidencias cuando la Corte, avanzada la década de los años ochenta, inició el cambio de los fallos jurídicos por los de casos. Este síntesis general de la postmodernidad estática del sistema (valga la redundancia), proporcionada por una serie de estructuras (clientelismo, legado de la oligarquía, poder negativo del Congreso, fallos de constitucionalidad de la Corte) encargadas de velar por la reproducción de su funcionalidad, da la pauta para entender la debilidad política del Estado y la dificultad para apreciarla, dada la búsqueda de protección estatal por parte de variados grupos sociales.

Al respecto, lo más importante de señalar es la especificidad de la debilidad estatal. El Estado se expresa en toda la sociedad a través de múltiples facetas que trascienden las meras instancias de sus instituciones. A partir de las instituciones, el Estado se proyecta construyendo o achicando espacios de acción política dentro de la sociedad civil, en gran medida por medio de lo que se ha llamado la sociedad política, es decir, aquella frontera difusa en la que es difícil determinar si se trata del Estado o de la sociedad civil. Los partidos políticos ilustran la ambigüedad de esas fronteras. El tamaño de la sociedad civil y las relaciones de poder entre las organizaciones que la definen son determinantes para la construcción de espacios políticos. De estos espacios dependen la proyección, la funcionalidad, la fortaleza o la debilidad de las instituciones del Estado. Pero esa debilidad puede ser variada y hay que especificarla: si es política y de qué tipo (militar, institucionalizadora, de mediación), si económica y de qué clase (fiscal, intervencionista), si administrativa o burocrática.

La debilidad del Estado colombiano es, ante todo, de carácter político⁸⁸. Una falta de capacidad para mediar e institucionalizar los conflictos sociales. Esta carencia está emparentada con otro tipo de limitaciones estatales, como la relativa insuficiencia fiscal en términos de captación de recursos directos, pero esta relación no es determinante en el caso colombiano. A pesar de que el país tiene uno de los más bajos coeficientes de tributación del mundo, las instituciones del Estado crecieron lo suficiente jurídica, económica y burocráticamente con el Frente Nacional, como para servir de base a un Estado políticamente fuerte⁸⁹. El problema es otro, aunque se refuerza por limitantes de tipo secundario. El problema se deriva, fundamentalmente, de la incapacidad del Estado, dados su régimen, el sistema político y la precariedad de la sociedad civil, para generar mecanismos y fuerzas de consenso alrededor del problema de la autoridad, de la subordinación activa⁹⁰. Ni aun con aparatos coactivos relativamente fuertes es posible desarrollar esa clase de soportes. A la inversa, el sistema coactivo, en general, y el militar, en particular, han sido contraproducentes para esos propósitos, aparte de que se han deteriorado y vuelto ineficientes, por causa de la misma fragilidad político-ideológica del Estado. Las instituciones represivas del Estado, especialmente las militares, formaron parte del pacto social frentenacionalista, pero con perfil bajo, por el derrocamiento de la dictadura del General Rojas Pinilla. Pero su éxito al exterminar reductos de bandoleros y acabar con la violencia entre los dos partidos los colocó de nuevo en un primer plano de legitimidad a mediados de la década de los años sesenta. Tras la aparición de la nueva violencia, la de las guerrillas antisistema, los militares entraron en el contexto internacional de la guerra fría con la doctrina de la seguridad nacional y la ideología anticomunista. Ello, sumado al abuso presidencial del recurso del estado de sitio, facilitó que las instituciones militares recibieran mayores demandas de las fuerzas dominantes para cubrir frentes ajenos a sus tareas. Dadas las resistencias del sistema para ampliar la representación y la participación políticas, con frecuencia los gobiernos han respondido represivamente a las demandas de las nuevas fuerzas sociales. De esta manera, se ha alimentado la violencia y se ha justificado el uso de las instituciones militares para menesteres poco gratos a otras instituciones del Estado. La justicia penal militar, la asistencia social en zonas de violencia (acción cívico militar), las obras públicas en las mismas áreas y la enseñanza a los militares para que consideraran toda oposición al sistema como subversiva, los colocaron en una

situación de permanente enfrentamiento con la sociedad⁹¹. A partir de la finalización del gobierno del presidente López Michelsen, las instituciones militares pudieron ejercer su adquirida autonomía en el manejo de las políticas de orden público. La relativa libertad política que recibieron les permitió mimetizar su trágica condición de antinación. Con el tiempo, por la imposibilidad de satisfacer todas las demandas, comenzando con la derrota a los diversos grupos guerrilleros, las instituciones militares tendieron a deteriorarse en su profesionalidad, con graves consecuencias políticas.

4. La marcha por el filo del caos

En el título anterior se mostró la caracterización del Estado colombiano una vez finalizado el mandato constitucional del Frente Nacional en 1974 y transcurridos los cuatro años del gobierno del presidente López. Esas características, funcionales para el tipo de capitalismo que se desarrolló, le dieron al Estado una alta capacidad para reproducirse, a costa de un futuro explosivo. La estabilidad de los sistemas económico y político, apoyada en la rigidez de la distribución de bienes y servicios y en un sistema de poder cerrado y circular, contrastaba con la diversidad de las fuerzas de la sociedad y su necesidad de construir espacios económicos, sociales y políticos para crecer y legitimarse. Este contraste proyectó un proceso político en el cual se desbordaron los conflictos y se incubó una crisis que desembocó en 1990 en una coyuntura similar a la del gobierno López. ~~El gobierno de López se prolongó hasta 1978, cuando fue sucedido por César Turbay Ayala, Belisario Betancur y Virgilio Barco~~ ⁹¹ El gobierno de López se prolongó hasta 1978, cuando fue sucedido por César Turbay Ayala, Belisario Betancur y Virgilio Barco. Enmarcan el desarrollo de una crisis política planteada con anterioridad. A manera dialéctica, a medida que se buscaron soluciones se profundizó la crisis hasta desembocar en una coyuntura en la que afloraron a la superficie condiciones favorables para su eventual definición. Cada uno de esos gobiernos representó un modelo diferente de solución condicionado por el fracaso del anterior. Al modelo represivo del presidente Turbay se contrapuso el del diálogo de Betancur, y a éste el de la mano tendida y el pulso firme del mandatario Barco.

Todos y cada uno de ellos estuvieron cruzados por el desborde violento de los conflictos y en todos se buscó acomodo dentro de un estado que la mayoría de los grupos dominantes estima inmodificable⁹².

Las medidas de equilibrio que se tomaron a lo largo de doce años para ajustar las fisuras de la rígida estructura estatal fueron la base para que al final hiciera erupción un larvado cuestionamiento de las reglas del juego político por parte de diversos sectores sociales. En el proceso sobresale el sorpresivo resultado de la simbiosis entre intereses económicos y políticos dominantes: continuidad, con leves altibajos, de la estabilidad económica, en contraste con la desequilibrada barahúnda política. "A la economía le va bien y al país le va mal" fue la frase que el Presidente de la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, pronunció en 1987, en medio de cientos de asesinatos, en remedo de una sentencia similar que un predecesor suyo había pronunciado 38 años antes, en pleno furor de la violencia. El efecto de demostración del equilibrio y el crecimiento de una economía dominante rodeada de años de miseria y violencia, fue un importante catalizador para la formación de la conciencia ciudadana que impulsó la administración del Estado por parte del atomizado bipartidismo contrastaba con su pérdida de fuerza en el contexto de la débil sociedad civil. La fragilidad de los partidos se disimulaba con su presencia dominante en las lides electorales,⁹³ reflejo de su manejo del sistema, lo que retardó la percepción y la aceptación de la crisis por parte de jefes políticos y dirigentes económicos que se creían dueños del destino nacional. Ya en los años ochenta, aun eran pocos los políticos profesionales que se daban cuenta de que algo andaba mal en casa. Incluso, muchos de ellos alcanzaron a llegar a 1990 pensando en la eternidad de su destino.

Una de las consecuencias de la pérdida de presencia bipartidista en círculos apartados de las relaciones clientelistas fue el aumento de la influencia política directa de los gremios dominantes de la economía. A su ya tradicional vitalidad, a su presencia en las juntas directivas de los institutos del Estado y al frecuente intercambio entre liderazgos gremiales y altos cargos gubernamentales, se añadió su papel de cuasipartidos, que coincidió con una posición crítica frente al bipartidismo. Su influencia informal en el Congreso y el carácter difuso de sus expresiones políticas, con excepción del papel en las juntas directivas estatales, hicieron posible que los gremios aparentaran menos influencia de la que realmente poseen. Aparte del

apocamiento bipartidista, la presencia política de los gremios fue facilitada por la Reforma Constitucional del 68 que señaló el papel de la sociedad en la planeación económica. Comenzó a ser frecuente el uso del término concertación, para expresar los arreglos políticos de los gremios con el Gobierno. Estos han buscado formar un frente común, pero la concertación de tipo multilateral se ha dificultado por causa de la diversidad e incluso contraposición entre intereses gremiales inmediatos⁹⁴. El único gremio que casi no aparece en el horizonte político es el de los cafeteros, precisamente por ser el más poderoso y por actuar, a la manera bipartidista, por dentro del Estado. Pero a partir de los años ochenta se han debilitado los términos de su estrecha relación con el Estado, lo que traduce la disminución de la participación del café en las exportaciones.

La simbiosis de largo plazo entre los intereses económicos y políticos dominantes ha sido la mejor garantía para la continuidad de la estabilidad económica. Pero a corto plazo se han observado cambios un tanto bruscos en la conducción de la política económica. El gobierno del presidente Turbay rompió con la austeridad fiscal anterior y acentuó la tendencia neoliberal, aunque trató de controlar los efectos inflacionarios con las socorridas medidas monetaristas de contracción. Tal vez lo más importante de ese gobierno en política económica fue la pérdida de cautela en el endeudamiento externo, disimulada hasta 1980 por el crecimiento de las reservas internacionales, subproducto del crecimiento de la economía. Junto con las emisiones de moneda, los recursos externos iniciaron su carrera para solucionar el desequilibrio fiscal. A partir de 1980, los precios internacionales del café se vinieron abajo y la economía se estancó. Comenzaron a verse los efectos del endeudamiento externo y los signos de recesión. La economía desembocó en 1982 en su mayor crisis financiera, influida solamente en parte por el paro del estanco por el terremoto político. Aunque para el momento la política proteccionista con promoción de exportaciones, el mandato del presidente Betancur asumió en forma ligera el deterioro de la economía, al recurrir a las reservas internacionales para frenar la crisis. Además, nacionalizó buena parte de los bancos que tenían problemas graves y subsidió otros con masivos recursos estatales para tranquilidad de sus pocos pero poderosos dueños con mayoría de acciones, los cuales vieron así socializadas sus pérdidas. Unicamente en el año 84 el Gobierno tomó drásticas medidas para corregir el desequilibrio externo. Antes de finalizar el período presidencial ya se había conjurado la crisis, pero el

desempleo y, sobre todo, la deuda externa habían aumentado 13.400 millones de dólares contra 6.300 de cinco años atrás y sólo 2.500 de reservas internacionales⁹⁶. La salida de la crisis no dejó maltrecho al sector financiero de la economía sino que lo revitalizó, cuestión que se hizo más notoria con el debilitamiento del sector industrial⁹⁷. Fue un indicador de la marcha inexorable del proceso de internacionalización de la economía.

El gobierno del presidente Barco reforzó el endeudamiento iniciado con Turbay, el cual llegó a los 18.000 millones de dólares en 1990. Terminaba el amañado argumento de la excepción del caso colombiano en América Latina. El peso del llamado servicio de la deuda pasó a ser el primer factor en las consideraciones fiscales⁹⁸. Trastabillaba la estabilidad de la economía. En 1990, la inflación moderada que ayudó por años a la acumulación de capital se colocó al borde del abismo al traspasar el 32 por ciento. Pero el hecho fue celebrado en silencio por el sector financiero que tuvo un año bandera en sus ganancias. Pudo más la inercia de las estructuras para alimentar los privilegios de los Santodomingo, Ardila, Sarmiento y demás grupos económicos dominantes, que la supuesta asepsia presidencial para no contaminarse con las cabezas del poder. Fiel a la tradición de línea media en política económica, el gobierno Barco coqueteó con la denominada apertura económica y tomó tímidas medidas en la etapa final. Formaba parte de la ola internacional de políticas neoliberales bajo la presión de Engenios⁹⁹ y la OEA de la década de los 80. La atribución del Estado a la estabilidad de la economía de los sectores dominantes no tuvo mayores sobresaltos, si se exceptúa la crisis financiera del año 82. Pero un problema subsidiario, el de la "economía social", iba paralelo al modelo de prosperidad de la economía oligopólica. Ocurría en las pequeñas empresas. Transcurría en los sectores obreros, campesinos y desclasados, en las numerosas pero débiles instituciones de base, en los estratos bajos e intermedios de las antiguas y emergentes clases medias. Todos ellos aguantaban el embate de un lento deterioro de sus niveles de vida. Sus protestas, desarticuladas las más de las veces, fueron oleadas y brotes espontáneos y dispersos, que buscaron medidas del Estado para un mejor bienestar. Las manifestaciones de protesta, como las marchas campesinas, los paros cívicos, las expresiones de los movimientos cívicos y populares, y las amenazas de paros nacionales de las dispersas fuerzas sindicales constituyeron, por su cantidad y orientación espontánea en la misma dirección, un factor de primer orden

para agitar el contexto político de este período, de por sí bien agitado. Estas manifestaciones fueron el puente, la conexión entre economía y política, entre sociedad civil y sociedad política con el Estado al frente como objetivo de manipulación de unos y otros⁹⁹.

La inauguración de la autonomía en el manejo del orden público por parte de los militares durante el gobierno del presidente Turbay (1978-1982), gestaba durante los gobiernos anteriores, fue el reflejo de la primera visión de una crisis política que emergía. El estado de sitio no les fue suficiente a los militares para conjurar "la crisis de autoridad por exceso de libertades" que percibían en la sociedad. Veían que el libertinaje era aprovechado por el comunismo internacional, que se materializaba en las guerrillas y se cultivaba en las expresiones sociales de crítica al sistema, lo cual exigía medidas rápidas y efectivas. Esta maniquea visión militar era el subproducto de la ideología internacional de la seguridad nacional, estimulada por los sectores gubernamentales estadounidenses, visión que determinó el tratamiento represivo de un problema político bien diferente ubicado en el corazón mismo del sistema y respaldado por el Estado. La administración Turbay se empapó de este modelo de interpretación y tratamiento de una naciente crisis colocada en una latitud distinta de la que fue objeto de burdas medidas de fuerza. Los dramáticos altibajos de su curso, administrados bajo las normas del llamado Estatuto de Seguridad, son importantes para entender el resultado político de ese gobierno. Una muestra de hechos destaca el protagonismo del grupo guerrillero M-19: el escándalo internacional por la toma de la Embajada de la República Dominicana repleta de Embajadores; el robo cinematográfico de 5.000 armas en pleno corazón de los cuarteles militares de la ciudad de Bogotá, la osadía, plena de ingenuidad, que permitió la captura casi inmediata de la dirigencia de ese grupo y su juzgamiento posterior con gran publicidad. Los hechos se presentaron en medio de una sistemática aunque poco sofisticada violación de derechos humanos por parte de los organismos armados del Estado. Varios informes que al respecto emitieron agencias internacionales especializadas fueron respondidos con bufonescas declaraciones del Presidente. En los últimos meses de 1981, para contrarrestar la difusión ("mala prensa", según el Gobierno) de los excesos del modelo represivo, se nombró una inoperante Comisión de Paz y se promulgó una amnistía limitada y condicional. En medio de la barahúnda, la administración Turbay quiso pasar a la historia

con otra de las tantas reformas a la Constitución, la cual fue aprobada en 1979 por el Congreso, pero declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en 1981 debido a vicios de procedimiento¹⁰⁰.

El inicio de la llamada apertura democrática con el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y el cambio de orientación en el contenido y el tratamiento de la crisis política pueden entenderse al mirar el callejón con abismos por donde había transitado la administración Turbay. Además del voto de su partido, Betancur fue favorecido con el voto liberal a un Movimiento Nacional que presagiaba una renovación dentro del bipartidismo. A pesar del capital político que ostentaba, el nuevo Presidente prefirió seguir la expedita vía de la coalición heredada del Frente Nacional, aunque pregonando que al problema de la violencia podía dársele un tratamiento más político que represivo. Recogió la idea final del anterior gobierno sobre amnistía a las guerrillas, la despojó de sus condicionamientos y le dio vía libre a la libertad de la dirigencia del M-19 una vez que el Congreso, apabullado por el respaldo popular al Presidente, dio pronta aprobación a la ley correspondiente. El Gobierno también recogió uno de los últimos proyectos del mandato de Turbay y lo adaptó a su visión, con lo cual presentó al Congreso una amplia gama de propuestas para una "apertura democrática". Con esos instrumentos en la mano, el gobierno de Betancur comenzó lo que se denominó el proceso de paz, comisiones de paz y verificación, diálogo, juego político, tira y afloje con las guerrillas; una dinámica ascendente, ~~carpallidosos fuerte tendón política derivada de la violencia de la~~ ~~descalido ignorent~~ ~~601~~ El Gobierno fue con los militares, no obstante fuera ahogada por el caudal político inicial del Presidente. Las instituciones militares aún no perdonan la liberación de la dirigencia encarcelada del M-19. Achacan el crecimiento subversivo subsiguiente a este hecho, ignorando que el modelo turbayista fue el mejor abono para su reproducción. El Presidente optó por un tratamiento poco político con los militares: dejar de lado a la institución castrense y luchar al margen por menguarle la autonomía política que había alcanzado¹⁰². Como contrapartida, la institución militar buscó sabotear el proceso de paz, en una lucha sorda pero radical. Atentados a guerrillas en tregua y diálogo con el Gobierno, forcejeo por hacer uso de la autonomía en el manejo del orden público, declaraciones agresivas que provocaron el retiro de un General Ministro de Defensa y ruptura por el M-19 de las negociaciones con el Gobierno a mediados del año 85, fueron

parte de una confrontación entre las dos instituciones estatales que culminó, finalmente, con la batalla del Palacio de Justicia en noviembre de ese año. En ella se desató toda la agresividad militar para exterminar, a cualquier costo, al M-19 en su pretensión de acorralar políticamente al Presidente. Lo lograron a costa del sacrificio de gran parte de la Corte Suprema de Justicia y un centenar de muertos, en un momento en que el proceso de paz estaba agonizando en manos de las FARC. Esta agonía fue una razón de peso para que el Presidente asumiera la responsabilidad de los trágicos sucesos, no obstante haber sido sobrepasado por las decisiones militares. El Gobierno podía lavarse las manos al decir que el proceso de paz había fracasado por culpa de la guerrilla¹⁰³.

Esta etapa del proceso de paz no fracasó del todo. Aparte de los efectos de formación de conciencia ciudadana sobre la importancia de la política, tuvo como subproducto un pequeño partido político con dos padres que contribuyeron a su perdición: el Partido Comunista y las FARC. La Unión Patriótica, UP, nunca pudo independizarse de la tutela de sus progenitores, lo que la identificó, a los ojos de la coalición reaccionaria que comenzaba a dibujarse, como un blanco perfecto. La coincidencia de intereses de la reacción se apoyaba en las instituciones armadas del Estado y algunas fuerzas del latifundio y el empresariado. El doble juego de paz y guerra del Partido Comunista y su aliado guerrillero facilitó el exterminio físico y político de la UP, ya durante el gobierno del presidente Barco¹⁰⁴. La preparación de una escalada de violencia, cuya víctima central sería la Unión Patriótica, ya estaba dada. Su instrumento principal fue el ~~Ejército~~ **Ejército** como factor central de deterioro del experimento de paz del gobierno del presidente Betancur fue el bipartidismo. Sin partido de gobierno, ya que el conservatismo sólo hizo valer el usufructo burocrático y las gabelas clientelistas, el Presidente trató infructuosamente de manipular la política por medio de sus reconocidas habilidades de comunicador. Además, la coalición con el liberalismo no sirvió sino para reafirmar las tendencias exclusivistas del sistema. La clase política le sacó el cuerpo a la responsabilidad de asumir los problemas de la agitada sociedad civil, a excepción de los que tuvieran que ver con los beneficios clientelistas. La idea presidencial de aislarse de todo y ser solamente Belisario, antes que proteger su figura terminó por arrinconarlo discretamente luego de la tragedia del Palacio de Justicia, en espera de que se agotara el período de su mandato. Como sus antecesores y a pesar de su retórica populista, quizás

jamás pensó en acudir a las fuerzas sociales para sacar adelante sus proyectos. El terror al populismo, cuyas simientes se han combatido con certeros golpes, forma parte del legado oligárquico de la política nacional¹⁰⁵.

El bipartidismo federado, o más precisamente, la clase política, tampoco sacó avante los proyectos de apertura defendidos casi solitariamente por los Ministros de Gobierno. Al final del mandato de Betancur, luego de tediosas aunque esporádicamente agitadas legislaturas, quedó consignada, para salvar el honor reformista del Presidente, la elección popular de alcaldes, es decir, la elección directa de los mandatarios municipales, medida si se quiere revolucionaria en el contexto nacional. Se requirió mucha argucia por parte del escaso grupo al que le interesaba la reforma (inclusive con el aplazamiento de dos años para comenzarla) para obtener la aprobación legislativa. Fue acompañada por otras reformas de escasa significación, quizás con la excepción de una parte de la denominada descentralización del Estado: el aumento progresivo en la cesión de algunas rentas del ejecutivo central a los municipios.¹⁰⁶

La transición entre las administraciones Betancur y Barco se cruza con el problema del llamado narcotráfico. Esta fuerza económica y social había sido procreada en la década anterior por una sociedad en ebullición que se topó con determinadas condiciones de desarrollo del capitalismo en los contextos nacional e internacional. Desde entonces ha sido uno de los motores de la antigua dinámica de cambio de la sociedad, que contrapone la inestabilidad propia de la transición con la permanencia de los sistemas económico y político dominantes. Pero, esta vez, la inestabilidad traspasó los límites de la violencia criminal y afectó la tranquilidad de los usufructuarios directos de la permanencia del sistema en su conjunto. En los años ochenta, el narcotráfico quiso abarcar, con la misma velocidad con que había crecido, espacios políticos y sociales equiparables a su gran poder económico. Al ascender se topó con la realidad de la estrechez de los canales de legitimación que los grupos dominantes se habían cuidado de no modificar. La impaciencia de su poder provocó en 1984 el asesinato del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla. Este hecho marcó una senda en la que el narcotráfico se convirtió en agresivo instrumento para mantener, contradictoriamente, con golpes terroristas generadores de inestabilidad social, la estabilidad del sistema político. Con la ayuda de las Fuerzas Armadas, pretendió ser el aliado del Estado en la lucha antisubversiva. Pero terminó,

en las postrimerías del gobierno Barco, gracias a su ambivalente juego y a las características delincuenciales de su oficio, enfrentando a sectores del Estado y la sociedad. El impulso de poder de su riqueza y audacia criminal aceleró el final de la estabilidad política¹⁰⁷.

Virgilio Barco (1986-1990), Presidente con poca capacidad en el manejo político, pero uno de los más liberales en la vida contemporánea nacional, asumió su cargo con la legitimidad que desde 1982 han detentado al inicio de sus períodos los mandatarios. Esta legitimidad, verdadero capital político, ha sido proporcionada a los últimos jefes de Estado por un estrecho pero creciente voto de opinión. El periódico respaldó, se reafirmó con votos y el ejercicio de opinión, a medida que se definió la crisis política que experimenta el país. Esta crisis se condensa en la carencia de legitimidad del régimen¹⁰⁸, que es la falta de credibilidad de gran parte de la sociedad civil en las ejecutorias de la clase política, dentro y fuera del Estado. Contrasta con el crédito que la ciudadanía ha proporcionado a los últimos tres presidentes, en parte como resultado del presidencialismo que es la encarnación del Estado en la Nación, casi sin importar qué presidente representa esa mágica y poderosa institución. Aunque de manera contradictoria, dando tumbos y rompiendo con el formalismo de un supuesto Estado de derecho (contrapuesto a la realidad del estado de sitio casi permanente), el presidente Barco demostró que era factible hacer un uso efectivo del presidencialismo. Sin habilidad, pero con terquedad, solitario, buscando aislarse de las influencias de la clase política y de la dirigencia empresarial, sin olfato político pero con voluntad, tratando de sacarle el quite a las contingencias y, ante todo, desbordado por las circunstancias de una veloz y variada sucesión de coyunturas, el Presidente llegó al fin de su mandato con un lastre de críticas y un inmenso interrogante sobre el futuro del país. Ensayó concertación, diplomacia, represión con visos de guerra, plebiscito anticonstitucional, casi todo con excepción (a pesar de sus amagos) de la movilización política. Después de un agotador malabarismo lleno de errores y sorpresas, este gobierno confluyó, finalmente, en la mayor indefinición política de la etapa contemporánea. Pero esta indefinición determinó, ya bajo la batuta de un nuevo gobierno, la apertura de un panorama nuevo en los últimos meses de 1990. El feo nombre de esquema gobierno-oposición, el gobierno Barco bautizó un intento para cambiar la herencia de maridaje bipartidista en la administración estatal. Con un rechazo al

Parágrafo del ordinal primero del artículo 120 de la Constitución (el de la participación adecuada y equitativa del segundo partido en votos), el presidente Barco pretendió adelantar un gobierno de partido enfrentado a una oposición que pudiera canalizar el descontento social acumulado, para institucionalizar de esta manera los conflictos y acabar con su desborde violento. Su decisión fue facilitada por la arrogancia del ex presidente Pastana quien aceptó el desafío creyendo ser el dueño de un partido homogéneo y disciplinado que, para mayor claridad de su futuro promisorio, rebautizó como Partido Social Conservador. El catalizador del proyecto gobiernista estaba representado por un programa tecnocrático de inversiones para desarrollar las zonas marginadas ocupadas por grupos guerrilleros. Había que quitarle el agua al pez, la base social a la subversión, casi como remedo de la máxima maoísta prostituida por las doctrinas militares de contrainsurgencia.

A mitad del período de gobierno ya se percibía la inoperancia del modelo, pero había que persistir, tercamente. Al final, fracasó simplemente porque sus supuestos eran falsos. Primero, no existía un partido, el liberal, que cumpliera el papel de partido de gobierno; era solamente una federación de facciones en competencia cerrada por el usufructo del poder. Un partido de gobierno requiere disciplina, jerarquías operantes e ideologías que interpreten las políticas del gobierno. Segundo, no existía tampoco un partido que pudiera colocarse en el papel de aglutinante de la oposición. La misma razón anterior avala esta afirmación. Tercero, la expresión institucional por excelencia del sistema de democracia representativa es la relación entre el Ejecutivo y el Congreso. En Colombia, su articulación clientelista no permite una fluida gobernabilidad. Y cuarto, la única antena receptora disponible de institucionalización de fuerzas contrapuestas al Gobierno era la Unión Patriótica, pero su potencialidad fue anulada prontamente. Los lastres de la relación entre la UP, las FARC y el Partido Comunista, y el exterminio a que fue sometida la UP, quitaron la posibilidad de que fuerzas ~~societales de del Gobierno en la búsqueda de medidas alternativas~~ para solucionar la crisis, las más de las veces improvisadas e imaginativas pero arriesgadas, puso en guardia a sectores dominantes temerosos de perder privilegios. Varias medidas fueron vistas como peligrosas para la estabilidad del sistema político e, indirectamente, de la economía que le daba su razón de ser. Por ejemplo, la rectificación de errores del Gobierno al recuperar, pasada la mitad del período presidencial, el inicialmente

despreciado proceso de paz del presidente Betancur, y resucitar políticamente con ello al M-19¹¹⁰, redobló las prevenciones y alentó respuestas delincuenciales. La criminalidad política contra dirigentes populares se complicó. Se expandió también porque fue acompañada de violencias paralelas de diverso carácter (social, económico, delincuencia común), desarrolladas a la sombra de la confusión que con frecuencia afloraba¹¹¹. El desenmascaramiento de la debilidad del Estado ayudó a la escalada. El papel del narcotráfico fue definitivo al colocar a la luz del día la impunidad, dado el desamparo de la administración de justicia. La abierta narcoviolencia opacó aún más al monopolio estatal del uso de la fuerza. Este factor lanzó al Gobierno a adoptar en su último año un destructivo y sangriento simulacro de guerra, declarado por causa del asesinato del más firme aspirante a la Presidencia de la República, Senador Luis Carlos Galán. Durante "la guerra" también fueron asesinados dos candidatos presidenciales de la izquierda: Bernardo Jaramillo de la UP y Carlos Pizarro del M-19¹¹².

Entre 1984 y 1989, la criminal temeridad de las fuerzas de la reacción pasó por diversas masacres de campesinos, líderes populares y cientos de militantes de la UP, de su presidente el ex candidato presidencial Jaime Pardo Leal y de un Procurador General de la Nación sin mayores consecuencias para sus artífices. Hubo grave irresponsabilidad política de los gobiernos Betancur y Barco. La reacción pensó en el Senador Galán, pues, a pesar de ser producto del sistema, encarnaba para algunas de sus fuerzas la potencialidad de "desestabilización" de sus intereses o, al menos, el recorte de prerrogativas. Su asesinato fue, contradictoriamente, el mayor reto del sistema contra sí mismo: precipitó, finalmente, la inestabilidad del sistema político que las dispersas fuerzas que buscaban aglutinarse alrededor de un incipiente proyecto reaccionario pretendían evitar. Sus consecuencias comenzarían a verse cuando el humo de la primera y burda gran batalla del Estado por recuperar su fortaleza comenzara a disiparse.

La "guerra del presidente Barco" trajo al campo político y en especial al Estado varias consecuencias fundamentales. En primer lugar, frenó el rápido debilitamiento estatal de los años anteriores. En la confrontación con el narcoterrorismo quedó claro que el Estado no son sólo las personas que lo administran, sino instituciones que las trascienden. Los funcionarios sobornados, amenazados o asesinados son transitorios frente a

las instituciones. Por medio de sobornos y chantajes, el narcotráfico había personalizado las instituciones, en una especie de remedo del sistema político del clientelismo. Con "la guerra", el Estado recuperó parte de la operatividad perdida, lo que lo habilitó para que el nuevo gobierno comenzara con un capital político más productivo.

La segunda consecuencia de la guerra del Presidente fue el alto que hizo en el camino el proceso de descomposición de las Fuerzas Armadas. Esa descomposición puede apreciarse a través de tres vertientes. La primera, viene de tiempo atrás. Guarda relación con la compenetración de la ideología de la seguridad nacional y el anticomunismo, al corromper el desarrollo profesional de las instituciones armadas, sobre todo de las militares. La tortura, el asesinato, la degradación de la concepción de inteligencia militar, que tiende a convertirse en espionaje policivo de la vida privada, son ejemplos de la degeneración de la profesionalidad en la institución militar. Una segunda vertiente de descomposición de los cuerpos armados del Estado ha sido su alianza con los grupos paramilitares¹¹³. Comenzó en los primeros años de la década de los años ochenta, cuando se aprovechó un malhadado decreto del segundo gobierno del Frente Nacional que autorizaba a los campesinos a armarse en grupos de autodefensa frente a los bandoleros que en aquel tiempo asolaban ciertas regiones. Continuó durante la década con el equipamiento técnico en armas y entrenamiento proporcionado por el Ejército. Culminó con el narcotráfico que magnificó el problema al hacer ofensivos y terroristas a los grupos paramilitares, con sofisticados armamentos e instrucción de mercenarios israelitas e ingleses. El paramilitarismo fue legitimado con la ideología del anticomunismo. El gobierno Barco rectificó tardíamente graves errores. Con el aval de la Corte Suprema de Justicia puso en entredicho la existencia de esos grupos calificándolos de delinquentes comunes, restituyendo al menos la norma del monopolio de la violencia de las armas por parte del Estado. La última vertiente de la descomposición paramilitar es la corrupción derivada de la compra de conciencias por parte del narcotráfico. Había calado hondo, no sólo en el Ejército sino en la Policía. "La guerra" obstruyó el paso para su fácil difusión. La aceptación (así fuera a regañadientes y a veces simulando que se reprimía) de las Fuerzas Armadas de su papel en la lucha fue facilitado por el bajo perfil provocado por su imagen pública de corrupción y alianza con el paramilitarismo. Con anterioridad a "la guerra", ese bajo perfil permitió al Presidente darse el lujo de tener tres

ministros de Defensa: pudo cambiarlos sin traumatismos en el momento en que políticamente era importante hacerlo. Pero no todo fue bonanza para "los civiles". El crecimiento del presupuesto de Defensa, iniciado subrepticamente durante la administración Turbay, continuó con el gobierno de Virgilio Barco. Fue otra costosa faceta del popurrí de sus medidas políticas.

La tercera consecuencia de la embestida del gobierno Barco fue el bloqueo de la tendencia de bipolarización de la contienda política observada desde el año 88. Aunque no es fácil separar en dos extremos a una sociedad regionalizada, diversificada y multipolar en sus centros de poder, la confrontación de la violencia tendía a agrupar dos bandos ideológicos intransigentes. Es difícil prever a dónde iba a llegar esa tendencia, pero su curso era peligroso. La polarización estaba animada por lo que pintaba como un proyecto político reaccionario fortalecido por el papel del terrorismo. Fenómenos como el del abortado Movimiento de Renovación Nacional, MORENA, centralizado en el Magdalena Medio, acaudillado por ideólogos del paramilitarismo y legitimado por la ideología anticomunista, dan pie para pensar en la peligrosidad de la tendencia. Además, la escalada terrorista y criminal no parece que hubiese sido afianzada por "una acción" de la escena en términos favorables al proceso de apertura política y pacificación negociada. Al delimitar los frentes de batalla con la identificación y jerarquización de los enemigos, se pudieron culminar en mejores términos las negociaciones del gobierno con el M-19 e iniciar conversaciones con el EPL. Además, por vez primera, el gobierno se preocupó al menos por discutir el significado del derecho internacional de los conflictos armados y su eventual aplicación en las luchas armadas internas de una nación. Este hecho permitió la negativa del gobierno a aceptar el carácter político de las embestidas terroristas, para no darle el mismo tratamiento de negociación que a las guerrillas. Pero, en el fondo, este tipo de criminalidad y terrorismo extraguerrillero tienen tras de sí connotaciones políticas. La dificultad de su desenmascaramiento vuelve crítica una consideración diferente de la importancia del favor que, contradictoriamente, hizo "la guerra" a las condiciones de apertura democrática fue su influencia sobre los resultados electorales de las dos elecciones del primer semestre de 1990, y la decisión política de la Corte Suprema de aprobar el decreto que autorizaba contar un voto extra que en realidad se convirtió en plebiscito. Pero lo

trascendental al aclarar la escena política fue que, por accidente, añadió el factor final para abrir las puertas de una coyuntura decisiva para el futuro del país y culminar así el proceso de compresión de poderes sin válvula de escape iniciado a mediados de la década de los años setenta¹¹⁵.

Las consecuencias políticas de "la guerra" aparecieron juntas en el horizonte una vez posesionado el presidente César Gaviria Trujillo en agosto de 1990. El condicionamiento sucesivo de los gobiernos a partir de 1978 tuvo su momento culminante en 1990. Incluso se aprecia en términos orgánicos: buena parte de la infraestructura de los recursos humanos que rodean al Presidente, comenzando por la misma figura de Gaviria, se trasladó al presente gobierno. La institución asesora de las consejerías fue una herramienta que el Estado desarrolló a lo largo del proceso crítico de la década. Con Betancur fue informal, auxiliar, alejada, representada fielmente por lo que se conoció como "comisionitis". Con Barco se volvió mixta: formal e informal, ampliando la primera y reduciendo la segunda. A partir de esta institución, aumentada en el presente, se abocó la pacificación y la apertura democrática, cuyo centro fue la Asamblea Constituyente. El gobierno del presidente Gaviria fue desbordado por un cúmulo de circunstancias. Atendió a muchas y sus resultados son ambivalentes. Convocó a elecciones para la Asamblea, las cuales reflejaron, por vez primera en la historia nacional, cierta representación de las variadas fuerzas políticas del país. En teoría, se dio vía libre para modificar constitucionalmente todas las instituciones del Estado. Pero esta potencialidad estuvo sujeta a una compleja convergencia de fuerzas encontradas. Fue el producto de un negro proceso que repentinamente mostró su interior: la confluencia de todas las contradicciones del sistema. Un momento crítico que puede resultar en un salto adelante o en un gran fiasco, puesto que antes no se habían dado esas condiciones. La misma legitimación de la Constituyente mostró la quiebra del dominio bipartidista, la fragilidad democrática del sistema electoral, la recalcitrante resistencia del sistema político, su verdadera dimensión. Hay resistencia del sistema político, su verdadera dimensión. Hay minucias que, como un arco iris que no proviene de la luz sino de la sombra, muestra juntas las tonalidades negativas de un sistema que, gracias a la formalidad jurídica y electoral con que quiso disfrazarse, permitió, a su pesar, el inicio de una lucha por la democracia que el gobierno no atendió sino que censuró como una campaña de propaganda. El gobierno no atendió sino que censuró como una campaña de propaganda el proyecto de reformas a la Constitución. En él se tomaron

clamores de cambios, pero se eludieron asuntos fundamentales, como el largamente evadido problema de la defensa nacional. En febrero de 1991, al iniciar su trabajo la Asamblea, no existían más proyectos para discutir. Vinieron luego, improvisadamente. Sobre esta base comenzó un atropellado proceso de confrontación institucional de fuerzas, rodeada por múltiples y caóticas violencias cuya matriz principal es la de carácter político.

Si se quiere avanzar en un proceso democrático, las reformas futuras deberían orientarse hacia la privatización real de la economía oligopólica y la consecuente devolución del carácter público al Estado. No se trata de desestabilizar a la economía, sino de separar al Estado del servicio prioritario a los oligopolios. El Estado debe dejar de ser el coto de caza de antiguos y nuevos privilegios. Además, hay que aceptar la necesidad de abandonar el legado oligárquico, soberbio y autocrático, del reformismo desde arriba. La participación política debe ser la insignia del proceso político en curso. La emergente Constitución le proporciona herramientas al gobierno para hacer efectiva una nueva institucionalidad. Pero este capital político es fugaz. Es necesario invertirlo prontamente. Si se tiene éxito en la formulación de un futuro potencialmente democrático, quizás se pueda afirmar que la modernización del Estado colombiano estaba incompleta. De lo contrario, podría pensarse que la modernización, producto de los lineamientos del capitalismo que

Epílogo

60

El proceso político durante los primeros diez meses del mandato del presidente Gaviria se vio opacado por la complejidad de los problemas, por la gran dificultad del Ejecutivo para tomar decisiones que no tuvieron objetivos de corto plazo y por la falta de una concepción de la sociedad deseable por parte de las fuerzas en conflicto. Aunque el gobierno paró "la guerra" desatada por el presidente Barco, no aprovechó este hecho para tomar medidas prontas para frenar la amenaza terrorista del narcotráfico. La tardía decisión jurídica de facilitar la entrega de "capos", a cambio de tratamiento benigno, cambia poco la actitud arrogante de "los extraditables". El fenómeno del narcotráfico es un arma política estratégica del gobierno en el concierto internacional, cuyo uso decidido ayudaría a controlar su expresión violenta en el país. Tras el velado y nada político rechazo de las FARC y el ELN a una adecuada propuesta de negociación del gobierno que

comenzaba, éste exageró la diferencia de trato (sin medir las consecuencias políticas y económicas) entre los grupos que se acogieron al proceso de paz (M-19, EPL, PRT, y Quintín Lame) y esas guerrillas que persistían en su rebeldía. Fue deferente con los primeros y poco político con los segundos. Para éstos, se dejó la decisión política en manos de los militares. La consecuencia fue facilitar y justificar la estrategia de guerra del ELN, con el agravante de reforzar su alianza con las FARC. Se desató una burda escalada terrorista y de sabotaje de esas guerrillas contra objetivos de la infraestructura económica del país. Las Fuerzas Militares se vieron confrontadas en su debilidad por su impotencia frente a los acontecimientos. Las negociaciones de paz que se inician dan ventaja a la guerrilla por los antecedentes inmediatos del manejo gubernamental.

Esta situación se complicó por causa de dos factores principales: la recesión económica y la confrontación institucional de poderes. Las políticas de apertura se encontraron con una alta tasa de inflación en 1990, lo cual obligó al gobierno a tomar medidas contradictorias entre el corto y el mediano plazo. Los costos del terrorismo guerrillero agravaron el panorama, dada la necesidad de destinar cuantiosos recursos para enfrentar la emergencia, incluyendo los provenientes de un innecesario impuesto llamado de guerra. Por su parte, la confrontación entre las instituciones estatales fue signo de la resistencia del sistema a los cambios. Detrás de los argumentos jurídicos y políticos que a diario se manejan, el sistema esgrime las armas de la violencia que ha vuelto a tomar el rumbo de la confrontación política. Con ella, el caldo de cultivo de las necesidades elementales insatisfechas y la descomposición social multiplica las violencias.

Notas Bibliográficas

49 William P. Mc Greevy, Historia económica de Colombia 1845-1930, Bogotá, Editorial Tercer Mundo.

50 Sobre las reformas adelantadas durante ese gobierno puede verse el libro de Alvaro Tirado Mejía, Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-1938, Bogotá, Procultura, 1981.

51 Una interpretación sobre el problema la presenta Jorge

Orlando Melo en "Algunas consideraciones globales sobre modernidad y modernización en el caso colombiano", en *Análisis Político*, número 10, Bogotá, mayo a agosto de 1990.

52 La literatura sobre el período de la violencia es amplia. Véase por ejemplo Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna, *La Violencia en Colombia*, Primer Tomo, Bogotá, Editorial Tercer Mundo, 1962, Tomo Segundo, 1964; Varios autores, *Once ensayos sobre la violencia*, Bogotá CEREC-Centro Gaitán, 1985; Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda (editores), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá, CEREC, 1986. Sobre este episodio puede verse el trabajo de John D. Martz, *Colombia: Un estudio de política contemporánea*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1969, Capítulo X; también, Daniel Pécaut, *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*, Volumen II, Bogotá, Siglo XXI Editores-CEREC, 1987, páginas 526-530.

55 Este trabajo reutiliza el concepto de oligarquía que se tomó de la teoría política clásica para designar la forma de gobierno republicana que emergió en América Latina dirigida por una pseudoaristocracia que combina el poder político con el económico. En las sociedades más avanzadas en la modernización, este modelo hizo crisis a comienzos de la década de los años treinta como efecto de la Gran Depresión. Véase Jorge Graciarena, "De la oligarquía a la élite del poder: Una transición incompleta", en J. Graciarena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1967, y Francois Bourricaud, "Notas sobre la oligarquía peruana", en F.

Bourricaud y otros, *La oligarquía en el Perú*, Lima, Moncloa Editores, 1969. Bourricaud y otros, *La oligarquía en el Perú*, Lima, Moncloa Editores, 1969.

56 Un trabajo de gran calidad sobre la política de Colombia es el de Jesús Antonio Bejarano, *Economía y Poder. La SAC y el Desarrollo Agropecuario Colombiano 1871-1984*, Bogotá, SAC-CEREC, 1985.

58 Fernando Uricoechea, *Estado y Burocracia en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1986, pp. 74 y 126.

59 Ibid., pp. 114, 115 y 126.

60 Misión de Finanzas Intergubernamentales, *Finanzas intergubernamentales de Colombia*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1981, Capítulo XIV.

61 Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila Ladrón de Guevara, *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo Editores. Universidad Nacional de Colombia, 1990, Capítulo 1.

- 62 José Antonio Ocampo y otros. "La consolidación del capitalismo moderno", en J. A. Ocampo (editor), Historia económica de Colombia, Bogotá, Siglo XXI Editores-Fedesarrollo, 1987, p. 313.
- 64 El 80% de los miembros de las juntas de los organismos estatales encargados de las políticas económicas al comenzar la década de los años ochenta pertenecían al sector privado, en contraste con el 3% de representantes de organizaciones de las clases subalternas. Véase Edgar Revéiz, "Evolución de las formas de intervención del Estado en la economía en América Latina: El caso colombiano", en CEDE, El Estado y el desarrollo, Bogotá, Uniandes, 1981. Así mismo, el trabajo de Robert H. Dix, The politics of Colombia, New York, Praeger & Hoover, Institution press, 1987, página 124, muestra que en la década de los años sesenta 56% de los Ministros, 42% de los Congresistas y 43% de los altos burócratas habían ocupado cargos de dirección gremial.
- 65 León Zamosc. Participación. La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia. Ginebra, UNRISD-CMEP, 1987. Capítulo IV.
- 66 "...ese patrón de distribución del ingreso no ha sufrido grandes cambios a lo largo del presente siglo (...), dentro de su tendencia constante sólo ha sufrido algunas leves oscilaciones. Aunque no existe un consenso total entre los autores acerca de esas fluctuaciones, sí se pueden determinar unos períodos generales en los que las tendencias de la distribución del ingreso, identificadas por los diversos estudios, son semejantes". William Cartier y Mauricio Reina, "Desigualdad y pobreza en Colombia", en Patricia Vásquez de Urrutia (compiladora), La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta, Bogotá, Ediciones Uniandes, Departamento de Ciencia Política, CERE, 1989, p. 167.
- 67 Álvaro Uribe Mesa. Descentralización y centralismo en Colombia, Bogotá, Fundación Friedrich Naumann, 1983.
- 68 Misión de Finanzas Intergubernamentales, Finanzas intergubernamentales, Capítulo X.
- 69 Sobre el problema del bipartidismo puede verse F. Leal y A. Dávila. Clientelismo..., Capítulo I. En cuanto al problema militar puede verse mi trabajo "Los militares en el desarrollo del Estado, 1970-1983", en Leal Buitrago, Estado y política en Colombia, 2ª edición aumentada, Bogotá, Siglo XXI Editores-CEREC, 1989.
- 72 Salomón Kalmanovitz, Desarrollo de la agricultura en Colombia, Bogotá, Editorial La Carreta, 1978, Capítulo VII.
- 73 El concepto de clase política adoptado en este trabajo se deriva del desarrollo teórico ya clásico de Gaetano Mosca. Véase

The Ruling Class Elementi di Scienza Política, New York, Mc Graw-Hill Book Company, 1939, capítulos II y IV. En términos generales, concuerda con la visión generalizada que el concepto tiene en Colombia, excepto con la estructura clientelista que ostenta en el país.

74 Leal Buitrago y A. Dávila L., Clientelismo..., Capítulo I.

75 Ibid.

76 Alfonso López Michelsen, hijo de Alfonso López Pumarejo, Presidente en dos ocasiones (1934-1938 y 1942-1945), Alvaro Gómez Hurtado, hijo de Laureano Gómez, Presidente titular de 1950 a 1953, y María Eugenia Rojas, hija del General Gustavo Rojas Pinilla, Presidente de 1953 a 1957. Sobre el aspecto oligárquico de la política colombiana puede agregarse que Misael Pastrana Borrero, Presidente entre 1970 y 1974, es yerno de uno de los dos aspirantes a la Presidencia en 1942; Mariano Ospina Pérez, Presidente entre 1946 y 1950, era sobrino del Presidente Pedro Nel Ospina, mandatario entre 1922 y 1926, y nieto de Mariano Ospina Rodríguez, Presidente entre 1857 y 1861; Carlos Holguín, Presidente entre 1888 y 1892, era hermano de Jorge Holguín, Presidente encargado en dos ocasiones (1909 y 1921), cuñado de Miguel Antonio Caro, Presidente entre 1892 y 1898, y sobrino de Manuel María Mallarino, mandatario entre 1855 y 1857.

77 Marco Palacios, El café en Colombia (1850-1970), Segunda Edición, Bogotá, El Ancora Editores-El Colegio de México, 1983.

80 Fernando Cepeda Ulloa, Debate sobre la Constituyente, Bogotá, Departamento de Ciencia Política, Uniandes, 1977.

81 Sobre el problema sindical puede consultarse el trabajo de Rocío Londoño, "Problemas laborales y reestructuración del sindicalismo, en Francisco Leal Buitrago y León Zamosc (editores), Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Universidad Nacional, 1990.

82 Leal Buitrago. "Los militares en el desarrollo...".

83 Eduardo Pizarro Leongómez, "Los orígenes del movimiento armado comunista en Colombia (1949-1966)", en Análisis Político, Número 7, Bogotá, mayo a agosto de 1989.

84 La institución de los "jefes naturales" ha admitido cierta flexibilidad, siempre y cuando las figuras que aspiren a pertenecer a ella, por no serlo de nacimiento, se sometan a condiciones derivadas del sistema político vigente. Por eso han ingresado personajes como Turbay Ayala, Belisario Betancur y Virgilio

Barón. planteamiento sobre la institución del presidencialismo

puede verse en el libro de Alfredo Vásquez Carrizosa, *El poder presidencial en Colombia*, Bogotá, Enrique Dobry Editor, 1979.

86 Ronald P. Archer y Marc W. Chemick. "El Presidente frente a las instituciones nacionales", en Vásquez de Urrutia (compiladora), *La democracia en...*, pp. 44 y ss.

88 Esta característica la he planteado repetidas veces. Véase, por ejemplo, "La crisis del sistema político bipartidista", en *Estado y política...*, Primera Edición, 1984; "El gobierno de Belisario Betancur en la coyuntura política", en Varios Autores, *Colombia en las urnas*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1987; "Colombia: Un bipartidismo en crisis", en Lorenzo Meyer y José Luis Reyna (coordinadores), *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI Editores-Universidad de las Naciones Unidas, 1989.

89 Los ingresos del sector público crecieron del 12% del PIB, al inicio del Frente Nacional, al 21% en los años setenta. Así mismo, la participación del sector público en la inversión de capital varió en la misma época del 20% del PIB a más del 30%. Ya en la década de los años ochenta, los gastos estatales alcanzaron el 28% de PIB, mientras los ingresos corrientes no alcanzaban el 23%. J. A. Ocampo y otros, "La consolidación del...". En 1965 el número de empleados públicos del nivel nacional era de 186.801. Para 1986 ese número había ascendido a 599.910. Con los datos del total del sector público, el número de empleados en 1976 ascendía a 725.233. Para 1986 llegaba a 915.307. Departamento Administrativo de Servicio Civil, *Evolución del empleo público en Colombia*, Bogotá, DASC, 1986.

90 Mi consideración de la debilidad del Estado presenta un matiz diferente de la planteada por Daniel Pécaut. En ésta, la ausencia de intervención del Estado en lo económico y lo social ha hecho precario al Estado provocando, en últimas, la crisis de la violencia. Ver *Orden y violencia: Colombia 1930-1954* (dos volúmenes), Bogotá, Siglo XXI Editores-CEREC, 1987, y "Colombia: Violence et Démocratie", en *Revue Politique et Parlementaire*, 91 (1940), París, abril 1989.

91 Leal Buitrago, "Los militares en el desarrollo del...".

92 Francisco Leal Buitrago. "La crisis política en Colombia: Frustraciones y alternativas", en Leal, *Estado y política en...*

93 La participación bipartidista en las elecciones nunca ha sido menor del 95 por ciento de los votos válidos. Aquí se incluye a la votación de la Anapo entre 1966 y 1974 cuando tuvo significación. Se considera que ella hizo parte del bipartidismo, no obstante haber sido rechazada por varios sectores del sistema.

94 Una discusión sobre el particular se encuentra en Rubén

Sánchez y Dora Rothlisberger, "Formas de organización, representación y participación política de los gremios", en Vásquez de Urrutia (compiladora), La democracia en...

95 Ocampo y otros. "La consolidación del capitalismo...".

96 Ibid.

97 En conjunción con el monetarismo y el neoliberalismo, la desindustrialización es una tesis que trabaja repetidamente Salomón Kalmanovitz en su libro Economía y Nación. Una breve historia de Colombia, Bogotá, Siglo XXI Editores -CINEP- Universidad Nacional, 1985, Capítulo VIII.

98 Las tendencias contemporáneas de endeudamiento pueden apreciarse en José Antonio Ocampo y Eduardo Lora, Colombia y la deuda externa, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1989.

99 Varias dimensiones de la agitación social de esta etapa pueden verse en Gustavo Gallón Giraldo (compilador), Entre movimientos y caudillos: 50 años de bipartidismo, izquierda y alternativas populares en Colombia, Bogotá, CINEP-CEREC, 1989. Sobre la importancia de los movimientos cívicos puede consultarse Luis Alberto Restrepo, "Movimientos cívicos en la década de los ochenta", en Leal Buitrago y Zamosc (editores), Al filo del caos. Crisis...

100 Camila Botero. "La Reforma Constitucional de 1979 en Coyuntura Económica, Volumen X, número 1, Bogotá, abril de 1980. Aparte de cambios menos importantes, la abordada reforma constitucional de 1979 buscó que el Congreso recuperara parte de sus prerrogativas en materia de intervención en los planes gubernamentales de política económica. Así mismo, incorporaba los auxilios parlamentarios" a nivel constitucional por medio de un régimen de control. En materia de modificaciones a la justicia, se retomaron parte de los aspectos que contenía la Reforma de 1977, declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia.

101 Francisco Leal Buitrago, "Algunas consideraciones acerca de la coyuntura política" en Alvaro Camacho G. (compilador), La Colombia de hoy. Sociología y sociedad, Bogotá CIDSE, Universidad del Valle-CEREC, 1986; Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, Actores en conflicto por la paz, Bogotá, Siglo XXI Editores-CINEP, 1989; Ana María Bejarano, "Estrategias de paz y apertura democrática: Un balance de las administraciones Betancur y Barco", en Leal Buitrago y Zamosc (editores), Al filo del caos. Crisis.

104 El panorama del proceso de paz durante la administración Betancur se puede apreciar en Jaime Castro Castro y otros, ¿Paz? ¡paz! Testimonios y reflexiones sobre un proceso, Bogotá,

Editorial Oveja Negra, 1987.

105 Una amplia visión periodística del proceso de paz es presentada por Laura Restrepo en su libro *Historia de una traición*, Bogotá, Plaza y Janés Editores, 1986.

106 Marc W. Chemick, "Reforma política, apertura democrática y el desmonte del Frente Nacional", en Vásquez de Urrutia (compiladora), *La democracia en...*; Carlos Moreno Ospina, "La reforma municipal: ¿Descentralización o centralismo?", en *Análisis Político*, No. 3, enero a abril de 1988; Pilar Gaitán, "La elección popular de alcaldes: Un desafío para la democracia, en *Análisis Político*, No. 4, mayo a agosto de 1988.

107 Diversas dimensiones del problema del narcotráfico están consignadas en Carlos G. Arrieta y otros, *Narcotráfico en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores. Ediciones Uniandes 1990; *Economía Colombiana. Revista de la Contraloría General de la República*, Nos. 226-227, febrero-marzo 1990.

108 Francisco Leal Buitrago. "Estructura y coyuntura de la crisis política", en Leal y Zamosc (editores), *Al filo del caos. Crisis...* Los gobiernos comenzaron a tener conciencia de la crisis política al inicio de la presidencia de Barco, particularmente por parte de sus más cercanos colaboradores. Tal percepción explica en gran medida el proyecto inicial de gobierno y la estructura con que tuvo que adornarse a medida que se desarrolló dramáticamente el último acto del proceso que se inició al final del gobierno del Presidente López Michelsen. Quizás el subproducto más importante de la crisis ha sido un proceso de desarrollo político materializado en la repolitización de sectores sociales y en su capacidad de opinión. Aunque todavía limitado en su dimensión frente a la ciudadanía formal (potencial de votantes, por ejemplo), su número ha producido sorpresas en las elecciones a partir de 1978. Es una franja básicamente urbana, que puede fluctuar entre el 15 y el 30 por ciento de las votaciones. Paradójicamente, la menor votación producida desde el inicio del Frente Nacional fue la de la elección de la Constituyente en diciembre de 1990 que, seguramente, fue la que tuvo mayor participación del voto de opinión debido a su deslinde relativo de los barones electorales.

109 Un análisis del experimento partido de gobierno-partido de oposición se encuentra en Leal Buitrago y Dávila Ladrón de Guevara, *Clientelismo...*, Capítulo Primero.

110 Bejarano, "Estrategias de paz y apertura...

111 Una bien lograda síntesis del fenómeno histórico de la violencia se encuentra en Gonzalo Sánchez G., "Guerra y política

en la sociedad colombiana", en *Análisis Político*, No. 11, Bogotá, septiembre a diciembre de 1990.

112 Alejandro Reyes Posada y Ana María Bejarano, "Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: Una visión geográfica", en *Análisis Político*, No. 5, septiembre a diciembre de 1988; Iván Orozco Abad, "La guerra del Presidente", en *Análisis Político*, No. 8, septiembre a diciembre de 1989.

113 Una visión del problema de los grupos paramilitares se encuentra en Jorge Orlando Melo, "Los paramilitares y su impacto sobre la política", en Leal Buitrago y Zamosc (editores), *Al filo del caos. Crisis*. Una versión periodística del inicio de este proceso se aprecia en Jenny Pearce, *Colombia. Inside the Labyrinth*, London, Latin American Bureau, 1990.

115 El esbozo de las consecuencias de la "guerra del Presidente" está planteado en la Presentación del libro Leal y Zamosc, (editores), *Al filo del caos. Crisis...*

116 Una discusión en torno al problema de la crisis del Estado y a su relación con la modernización puede verse en Norbert Lechner, *Los patios interiores de la democracia*, Santiago, FLASCO, 1988.

117 La relación entre gasto social y demografía se trata en Miguel Urrutia, *Demografía y Gasto Social*, Fedesarrollo, 1990.

118 Esta tendencia no significó, sin embargo, una involución en el crecimiento de la agricultura. Por el contrario, los altos niveles de productividad alcanzados por la economía durante el período en consideración estuvieron en gran medida asociados al dinamismo adquirido por la agricultura comercial desde la década de los años cincuenta, a partir de la cual se hizo visible una nueva concepción del "problema agrario" en el país. La mayor parte de la política agraria se concentró en el manejo de los instrumentos crediticios, tecnológicos y de fomento sectorial, orientados principalmente hacia la agricultura comercial. Estos esfuerzos perduraron durante las décadas posteriores. (Para una mayor amplitud sobre esta materia, véase: Kalmanovitz, (1987).

119 Véase Ocampo (1987).

122 La vieja polémica agricultura vs. industria tiene que ser replanteada ya que no se trata de escoger entre alternativas excluyentes. No hay duda de que una estrategia sana de desarrollo requiere de la interrelación dinámica entre ambos sectores. Pero también es claro que el crecimiento de la industria es el que garantiza el de la economía en su conjunto, y el nivel de encadenamientos y externalidades generadas, así como las posibilidades de calificación de mano de obra y de generación de

cambio técnico, son sustancialmente mayores en ciertos sectores industriales que en el promedio de la agricultura. Véase a este respecto Echavarría, Caballero y Londoño (1983).

123 Véase: Corchuelo (1990).

124 Echavarría, Caballero y Londoño (1983).

125 Ocampo (1987).

127 Véase: Bejarano (1984). 127 Véase Echarría, Caballero y Londoño (1983); Ocampo (1987). Corchuelo (1990); Caballero y Ramírez (1990).

128 La comparación con el patrón internacional se realizó tomando como referencia el parámetro de un país en desarrollo con un ingreso per cápita entre US\$560 y US\$1.120 dólares de 1970 (US\$715 y US\$3.430 en dólares de 1987). Según el Banco Mundial, el ingreso per cápita en Colombia era de US\$1.240 en dólares de 1987.

130 Aunque los parámetros del Banco Mundial señalan a la economía colombiana como "moderadamente orientada hacia adentro", el grado de protección efectiva a mediados de la década de los 80 superaba el 50 % en promedio, presentando altos niveles especialmente en los bienes de consumo corriente y durable, materias primas para la industria y la construcción, así como equipo de transporte (ver cuadro No. 7).

131 El crecimiento de la productividad global de todos los factores en la economía urbana fue de 2.8 % anual en los años treinta y cuarenta; cayó a la mitad en los años cincuenta y sesenta; y a la cuarta parte en los años setenta. En la década del 80, la productividad cayó en términos absolutos (0.6 %).

132 El sesgo antiexportador se define como la diferencia entre el arancel efectivo sobre las importaciones y los subsidios a las exportaciones. Dicho sesgo alcanzaba niveles promedio del 50 % a mediados de los años ochenta, aún en el caso de productos beneficiados con el Plan Vallejo (o similares), los CERTS y los créditos subsidiados de PROEXPO. Esto indicaba que los incentivos existentes para vender en el mercado doméstico, superaban en ese porcentaje los incentivos para vender en el exterior. Véase Clavijo (1990 a).

133 Corchuelo (1990).

134 Véase: CEPAL. Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana en 1989 y Panorama Económico de América Latina 1990.
135 Banco Mundial. "La Pobreza". Informe sobre el desarrollo mundial 1990.

136 Véase: Rosenthal, Gert. El Desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 80 y sus perspectivas. Revista de la CEPAL, N°

39. diciembre de 1989.

137 Ha sido evidente, sin embargo, la transición de una política económica de corte keynesiano con énfasis en la expansión del gasto durante la primera mitad de la década, a una política cada vez más ortodoxa en el manejo fiscal, monetario y cambiario, en gran medida como lógica consecuencia de las negociaciones de la deuda, siguiendo una tendencia generalizada en América Latina.

138 Véase: Ospina (1990).

139 En Colombia se ha utilizado un mecanismo relativamente eficiente de estabilización en los períodos depresivos y en los períodos de bonanza en los precios del café, que ha permitido, a través del llamado Fondo Nacional del Café, atenuar el impacto expansivo de los altos precios o hacer menos drástico el efecto recesivo de los ciclos de reducción en el ingreso de divisas por concepto de los menores precios del café.

140 Véase: Garay (1987).

141 Sarmiento (1991).

144 Véase: Caballero y Ramírez (1990).

144 Ospina (1990).

145 Clavijo (1990).

146 Londoño (1990-6).

151 Este arancel es aún el más alto frente a los existentes en el Grupo Andino: Bolivia (9.8%); Ecuador (32.8%); Perú (32.1%), y Venezuela (17.0%). Ver DNP "Decisiones sobre el programa de Apertura Económica Bogotá", octubre 29 de 1990.

152 Este sistema constituye una adaptación del esquema de apertura del sector agrícola en Chile, que se presenta como un buen ejemplo de "apertura con intervención" y consiste en tomar las últimas 60 cotizaciones promedio mensual del producto que se va a someter al sistema, descontando las 15 más altas y las 15 más bajas. El resultado es una banda de precios que se proyecta con base en una tasa de inflación internacional. De esta manera, se establecen los precios a los cuales debe importarse el producto en cuestión, garantizando así una protección efectiva adecuada en períodos de caída en los precios internacionales.

Véase: Cano, Carlos Gustavo. "El sector agropecuario colombiano no es enemigo de la apertura". En: "La apertura Económica: El reto actual". Cámara de Comercio de Bogotá, 1991).

153 Proyecto impulsado por las Cámaras de Comercio de Colombia, conformado por 25 Estudios de prospectiva en los diferentes aspectos de la vida económica, política y social del país. El autor participó en la discusión de los diferentes

documentos y fue consultor de uno de sus capítulos. Véase: Cámaras (1990).

154 Véase: Lora (1991).

155 El trabajo de proyecciones fue realizado para el proyecto por Caballero y Ramírez, con base en el modelo SERES desarrollado por la Corporación Centro Regional de Población, alrededor de 1975 y utilizado también en los trabajos llevados a cabo por la Misión de empleo en 1986.

156 El gasto público tiene dos componentes: la inversión y el consumo. Ese último es el indicador que permite una mayor normalización en las relaciones internacionales.

157 Véase: Colombia Eficiente, 100 realizaciones. Cámara de Comercio de Bogotá, 1988.

158 Entendemos por privatización, el traslado al sector privado de aquellas actividades que están en la órbita de su competencia y que pueden ser desarrolladas por éste con mayor eficiencia económica y social. Y si asumimos como "sector privado" todo lo que no es público, entonces privatizar no implica solamente trasladar servicios o actividades al sector empresarial, sino también a las llamadas organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones comunitarias o asociativas en sus variadas formas. Una amplia ilustración sobre esta concepción puede ser consultada en: Suárez y Pineda: "Eficiencia del Estado y Privatización", en: Colombia Siglo XXI, 1990, pp. 369- 412.

159 Véase: Suárez y Pineda (1990).

160 Un estudio reciente analiza la magnitud de las inversiones que el Estado Colombiano deberá emprender para adecuar la infraestructura de transporte frente a las exigencias de una mayor apertura de su economía. Véase: Sandoval Peralta, Diego. "Transporte y Telecomunicaciones". En: Colombia Siglo XXI.

Tomo II, 1990, pp. 427-467. 161 Un análisis de caso puede ser consultado en: Landerretche, Oscar. "El Desempeño macroeconómico de la experiencia chilena". En: "Apertura Económica: El Reto Actual. Cámara de Comercio de Bogotá 1991, pp. 117-134. 163 Ver: Fajnzilber (1989), en: pensamiento Iberoamericano No. 16, julio-diciembre de 1989, p. 117.

164 Véase: Corchuelo (1990).

87 Hernando Valencia Villa. "Vida pasión y muerte del tribunal especial", en Análisis Político, Número 2, septiembre a diciembre

de 1987. 90 Francisco Leal Buitrago, "La participación política de la juventud universitaria como expresión de Clase", en Varios Autores, Juventud y política en Colombia, Bogotá, FESCOL-SER, 1986;

Daniel Pécaut, Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1988, capítulo "Colombia después de las elecciones de 1970".

71 No fue solamente el influjo del factor externo el que provocó el rompimiento de la barrera del 20 por ciento de inflación anual en el año 73. Pécaut, Ibid, páginas 191 y 205-208.

102 Ibid.

103 Una crónica analítica de este suceso se encuentra en los libros de Ramón Jimeno, Noche de lobos, Bogotá, Editorial Presencia, 1989, y Olga Behar, Noches de humo, Bogotá Planeta Colombiana Editorial, 1988.

53 Paul Oquist, Violencia, conflicto y política en Colombia, Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos, 1978, Capítulo IV.

63 J. A. Ocampo y otros. "La consolidación...", p. 319.

128 Véase Echarría y Londoño (1983); Ocampo (1987); Corchuelo (1990); Caballero y Ramírez (1990).

129 La comparación con el patrón internacional se realizó tomando como referencia el parámetro de un país en desarrollo con un ingreso per capita entre US\$560 y US\$1.120 dólares de 1970 (US\$715 y US\$3.430 en dólares de 1987). Según el Banco Mundial el ingreso per capita en Colombia era de US\$1.240 en dólares de 1987.
142 Véase Urrutia (1990).

143 Véase Gómez (1990).

145 Ospina (1990).

146 Clavijo (1990).

147 Londoño (1990-6).

148 Bejarano (1988).

149 DNP. Plan de Economía Social 1986-1990. Bogotá 1987.

150 Véase: Urrutia (1990).

Bibliografía

Lecturas Dominicales

Análisis político. Esta revista, del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, sale cada cuatro meses desde 1987. Los 13 números publicados hasta el presente contienen la mejor colección de ensayos sobre política en el país.

ARRIETA, Carlos G. y otros, Narcotráfico en Colombia, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes, 1990. Libro útil para apreciar las diferentes dimensiones sociales del problema del narcotráfico.

GALLON, Giraldo, Gustavo (compilador), Entre movimientos y caudillos: 50 años de bipartidismo, izquierda y alternativas populares en Colombia, Bogotá, CINEP-CEREC, 1989. La publicación presenta una visión general sobre las principales experiencias políticas alternativas contemporáneas.

LEAL Buitrago, Francisco, Estado y política en Colombia, 2a. edición aumentada, Bogotá, Siglo XXI Editores-CEREC, 1989. Los ensayos del libro analizan los partidos y los militares desde una perspectiva histórica, además de fenómenos como la gestación de la actual crisis política.

LEAL Buitrago, Francisco y Dávila Ladrón de Guevara, Andrés, Clientelismo: El sistema político y su expresión regional, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Universidad Nacional, 1990. Este libro presenta una visión del funcionamiento del Estado y el sistema político desde el ángulo del fenómeno del clientelismo.

LEAL Buitrago, Francisco y Zamosc, León (editores), Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Universidad Nacional, 1990. Es una publicación útil para entender el papel político de los principales actores del Estado y la sociedad civil en la última década.

PECAUT, Daniel, Crónica de dos décadas de política colombiana 1968 - 1988. Bogotá, Siglo XXI Editores, 1988. Es un buen análisis del transcurrir político del país en las últimas décadas.

RAMIREZ, Socorro y Restrepo, Luis Alberto, Actores en conflicto por la paz. Bogotá, Siglo XXI Editores - CINEP, 1989. Presenta un estudio del proceso de paz durante las administraciones de Betancur y Barco.

VAZQUEZ, de Urrutia, Patricia (compiladora), La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta. Bogotá, Ediciones Uniandes, Departamento de Ciencias Políticas - CEREC, 1989. Los

artículos de esta publicación dan una buena visión sobre varios problemas políticos del país.