

INTRODUCCION

El problema más apremiante para la Colombia de hoy es la generalización incontrolada de la violencia.

El poder de dislocación que ha logrado este fenómeno ha permitido aglutinar las más diversas voces, orientadas a reflexionar en torno de las causas del resquebrajamiento del orden establecido y plantear posibles soluciones, puesto que ya no se puede ocultar ni esquivar la magnitud de la crisis.

En un trabajo reciente Daniel Pecaut¹ formula dos preguntas centrales: ¿Cómo llegó Colombia a caer en una nueva fase de violencia política y social precisamente en los años en que no se hablaba sino de institucionalización democrática?

¿Por qué esta ruptura en un país que sufrió menos que la mayoría de sus vecinos las desastrosas consecuencias del endeudamiento y las mutaciones de la economía mundial?

Sin duda, sería muy osado pretender dar respuestas concluyentes. Sin embargo, y a manera de hipótesis para orientar este trabajo, bien podría sostenerse que las restricciones deri-

1. Pecaut Daniel: *Crónica de dos décadas de vida política colombiana. 1968-1988*
Edit. Siglo XXI. Bogotá, 1988.

vadas de los sistemas económico y político colombianos han entretejido una gama de relaciones modernas y premodernas, que hacen la sociedad más compleja y fragmentada que en el pasado.

Ha sido una acumulación histórica de tensiones que han originado en forma continua períodos de crisis y de relativa estabilidad. Y en esta dinámica los momentos de crisis son cada vez más severos por la fragmentación de los escenarios y de los actores, la mayor polarización y desigualdad sentidas, y una más amplia percepción del carácter excluyente de los sistemas sociales y político.

Las respuestas a la crisis exigen una integración de los polos en conflicto dentro del orden social. Pero si cada vez estos son más numerosos y variados, se torna remota la posibilidad de integrarlos sin el concurso de la voluntad y la fuerza.

El sistema político colombiano ha estado atrapado en una sin salida: pretender una "institucionalización" de los conflictos sin afectar los intereses de las élites dirigentes. Se ha querido cambiar de obra, pero con el mismo escenario y continuando con el protagonismo de los mismos actores.

¿Cómo imponer una "institucionalización" desde arriba, si abajo todo está fragmentado y enraizado en una heterogeneidad económica, política y social? El intento por poner "orden", en un escenario como éste, conduce a un efecto adverso: el desorden.

El costo que ha tenido que pagar el país por esta tercera estrategia, ha sido la violencia. "Pues entre mayor es la fragmentación mayor es la voluntad por restaurar una integración orgánica. Pero la *voluntad de síntesis* cuando no están dadas las condiciones objetivas, no puede sino expresarse por un acto de violencia sobre la sociedad"². Estas condiciones objetivas no

2. Lechner, Norbert: "Democracia y modernidad. Ese desencanto llamado Posmoderno". *Revista Foro* No. 10, Bogotá, septiembre, 1989.

son el resultado de dones divinos o de la dinámica de evolución en el tiempo. No son ajenas a las decisiones de la sociedad y del Estado. Por el contrario, la larga experiencia histórica colombiana ha desvirtuado la explicación religiosa del orden existente y ha hecho evidente que el tiempo no es el mejor aliado.

Hoy son los *hombres* los enjuiciados: los gobernantes, la clase política, los partidos tradicionales, las élites económicas, las Fuerzas Armadas, la Iglesia, los sectores de oposición y sus estrategias.

En fin, tanto la sociedad civil como el Estado, están comprometidos en el desorden. No se puede aspirar a un Estado que lidere un orden alternativo si no hay una sociedad civil fuerte. Y a la vez ésta no se logra con un Estado aún en proceso de construcción.

Por ello, la nueva fase de violencia sobre la que se interroga Pecaút se inscribe en la pretensión de restablecer el mismo orden, en una sociedad mucho más fragmentada y polarizada que antes. Es un escenario más complejo en el que las desigualdades sociales, económicas y políticas son mayores, y en el que han irrumpido actores de la más variada naturaleza.

Hay quienes aspiran, con mayor conciencia de las injusticias, a montar una obra diferente por canales legales. Otros, en aras de la justicia, pretenden por medio de la fuerza que la función termine. Y no faltan aquellos que a través de la fuerza, y con enorme poder, propugnan por que la función continúe pero con ellos como protagonistas. Los actores de antes, que han sido los de siempre, para poder continuar como tales, quieren amalgamar todo lo anterior en el marco de su obra, también por la vía de la fuerza. En frente, una enorme masa de espectadores cansados de la guerra pero víctimas de ella.

El propósito de este trabajo es sugerir una interpretación que nos permita comprender los cambios en los escenarios y los procesos de construcción y reconstrucción de actores socia-

les, en el entendido de que escenarios y actores no son independientes. Los primeros son abordados en el marco de la modernización, mientras los segundos en el de la *modernidad*.

El proceso de modernización alude a un creciente control y desarrollo de las condiciones materiales de una sociedad, el cual lleva a una mayor división social del trabajo y a un alto grado de desarrollo tecnológico. Ello se traduce en diversificación del aparato productivo, así como en una más amplia y dinámica acumulación de capital. Pero no se trata sólo de cambios en el ámbito económico sino que se traduce también en transformaciones en lo social, político y cultural. Es un proceso que remite a "cambios socio-productivos"³.

Por su parte, la modernidad alude a una forma diferente de concebir el mundo. Siguiendo a Lechner, entendemos por modernidad "el proceso de desencantamiento con la organización religiosa del mundo. La sociedad religiosa se caracterizaba por la anterioridad y alteridad absoluta de un principio divino como garantía inviolable del orden... La modernidad consiste en la ruptura con esa fundamentación trascendente y la reivindicación de la realidad social como un orden determinado por los hombres. Afirmando su autonomía los individuos se hacen irremediamente cargo de organizar su convivencia. La modernidad es ante todo un proceso de secularización: el lento paso de un orden recibido a un orden producido"⁴.

Pero si bien es crucial la diferencia entre modernización y modernidad, no podemos continuar apostando a la una sin la otra. O, lo que es peor, continuar con la creencia de que la primera conduce ineluctablemente a la segunda.

La experiencia latinoamericana en general, y la colombiana en particular, nos enseña que un proceso de moderniza-

3. Calderon, Fernando: Imágenes desconocidas. La modernidad en la encrucijada postmoderna. Clacso, Buenos Aires, Dic. 1988. Presentación.

4. Lechner, *Op. cit.*, pág. 36.

ción ajeno a un proyecto moderno conduce a una *modernización a medias* y a una *caricatura de modernidad*.

De ahí que problemas tales como pobreza, exclusión, marginalidad, intolerancia y restricciones al carácter y ejercicio de la ciudadanía continúen en la base de los conflictos sociales, si bien con expresiones diferentes en la región tanto a nivel de los sectores que los padecen como de las respuestas de los regímenes políticos del continente.

El reto actual es lograr simultáneamente la modernidad y la modernización para construir un proyecto de liberación y emancipación que coloque la ciencia y la técnica al servicio de la constitución de individuos con poder de decisión colectiva sobre sus propios destinos. Se trata de configurar un colectivo societario, lo que significa asumir que la modernidad "es la acción que todas las sociedades buscan ejercer sobre ellas mismas"⁵.

El presente trabajo se divide en dos partes. En la primera, se ofrece una aproximación al curso del desarrollo seguido en Colombia, el cual se caracteriza como un modelo liberal en el que han prevalecido los inetereses y las iniciativas privadas sobre las colectivas. Este modelo ha significado una subordinación del Estado al servicio de las élites económicas y políticas, lo que ha conducido a la privatización del mismo.

El modelo liberal de desarrollo ha sido un contexto adecuado para el avance de una modernización ajena a un proyecto moderno, lo que ha conducido a imponerle límites a los dos procesos.

En Colombia, las limitantes inherentes a la modernización alcanzada se expresan en la pérdida de dinamismo del proceso de acumulación y en la exclusión de que son objeto amplios

5. Touraine, Alain: "Actores sociales y modernidad", En: *Imágenes desconocidas... Op. cit.*

sectores de la población. Esta dinámica ha profundizado la heterogeneidad económica y social y los desequilibrios regionales.

En la segunda parte, se analizan las implicaciones del modelo liberal de desarrollo en la constitución de lo político. En particular, se trata de explicar cómo la no generalización de la relación salarial y la estrechez del mercado interno se constituyen en trabas para la constitución e integración ciudadana.

En la caso colombiano esta precariedad ha sido resuelta, en parte, por el clientelismo como práctica funcional a la desarticulación social, económica y política. Pero, a su vez, el clientelismo afianza la privatización del Estado y la fragmentación del poder, generándose así una dinámica retroalimentadora de tensiones y conflictos.

Los cambios y transformaciones inducidos y requeridos por la modernización han dislocado las relaciones y los mecanismos de cohesión anteriores; la religión, las lealtades personales, el sentido de pertenencia e identidad y la explicación del orden social. La ausencia de otros valores y mecanismos que los sustituyan, en particular la inexistencia de la ciudadanía, fundamento de la cohesión social moderna, se traduce en desorden.

Las implicaciones de la modernización no paran allí. Los procesos crecientes de secularización, urbanización y de ampliación de la cobertura educativa, entre otros, debilitan el clientelismo como práctica de integración e identidad políticas. Han aparecido en la sociedad sectores más cualificados que, por frustración o por posibilidades reales, se independizan de las "lealtades personales". Estos cambios trascienden la intermediación bipartidista y ponen en entredicho la legitimidad del orden vigente.

Los partidos tradicionales no tienen igual capacidad a la del pasado para mediar y canalizar los conflictos sociales, o para proporcionar mecanismos de movilidad, identidad e inte-

gración social y regional. Así hemos llegado al momento actual en el que la legitimidad del orden está seriamente cuestionada y en el que, como en el pasado, sigue prevaleciendo por parte de las élites dirigentes una estrategia de poder y no una estrategia de un orden alternativo.

Este escenario, fruto de estrategias privadas en desmedro de los intereses colectivos, cuya expresión se sintetiza en un Estado privatizado, se convierte en un adecuado contexto para la resolución privada de los conflictos. Es un terreno abonado para que los actores con voluntad de ejercer la violencia —como medio para alcanzar sus más variados intereses— impongan las normas de la fuerza para eliminar a quien en su momento se constituya en adversario.

En la parte final del trabajo, como un mero ejercicio de ilustración de los condicionantes estructurales, se señalan los recientes intentos gubernamentales por parte de las administraciones de Belisario Betancur (1982-1986) y de Virgilio Barco (1986-1990), por institucionalizar los conflictos con la pretensión de ofrecer una salida a la crisis.

El alcance de estos intentos es muy precario si se juzga por la dinámica de la violencia actual. Si bien el propósito en este trabajo no es adelantar una evaluación de los procesos de paz en estos dos gobiernos, el análisis desarrollado permite plantear por lo menos dos razones centrales para explicar los alcances limitados de estos dos intentos.

De una parte, la persistencia en un modelo de desarrollo incapaz de incluir a la mayoría de la población en los beneficios del progreso económico y político. De otra, la inflexibilidad del sistema político, cuyo pilar continua siendo el bipartidismo. Este, imbuido de una actitud antimoderna, pretende mantener el statu-quo con todos sus privilegios al costo que sea.

Lo anterior se expresa hoy en una sin salida: el régimen político y las élites dirigentes han entrabado la modernización del Estado y de la sociedad y han pretendido modernizar el

Estado e institucionalizar los conflictos manteniendo incólume el régimen político.

Lo anterior explica parcialmente el fracaso de los innumerables propósitos. Mientras no se tome conciencia social y política de las raíces del conflicto, las soluciones serán equivocadas o, en el mejor de los casos, parciales y transitorias.

I. EL CURSO DEL DESARROLLO

El discurso de la modernización económica, asociado con la idea de progreso, convocó en América Latina no sólo a los gobiernos sino también a las élites económicas y políticas y hasta a los sectores de oposición.

El objetivo de entonces no era cuestionado, como tampoco el camino para su logro: la industrialización. Durante mucho tiempo se identificó industrialización con modernización, y se pensó que ésta sería suficiente para proporcionar una organización social y una institucionalidad política diferente. Además se la concebía como un proceso gradual e irreversible.

A partir de la segunda guerra mundial este propósito se hizo explícito en América Latina, bajo el liderazgo de la CEPAL. Más tarde fue acogido por los teóricos de la dependencia, que desde la otra orilla veían también la industrialización como la vía para romper con la dependencia y construir un desarrollo autónomo. Se impuso así el modernismo como ideología. Esta "identifica modernidad con modernización e identifica la modernidad con un tipo general de sociedad"¹, lo que generó el dualismo como imaginario en América Latina. Era el prisma

1. Touraine, Alain: "Actores Sociales y Modernidad" ; en *Imágenes desconocidas. La Modernidad en la encrucijada postmoderna*. Ed. CLACSO, Buenos Aires, diciembre 1988.

a través del cual leíamos las distintas realidades. Los países, comunidades o sectores sociales eran vistos unos como modernos y otros como atrasados, con la creencia expresa de que tarde o temprano los segundos alcanzarían a los primeros.

Se impuso una visión de secuencia, de evolución lineal de las sociedades tradicionales hacia sociedades modernas. Nos "presentaron a la humanidad como una caminata en la que cada animal camina por detrás del que lo precede; empieza con el animal de los Estados Unidos y se termina con el de Bangladesh y todos están siguiendo el mismo camino, porque uno es 99% más moderno y el otro es 99% tradicional, pero es una cuestión de porcentaje y de pasaje lineal"². Se trataba, por lo tanto, de un problema de gradualismo de carácter irreversible.

Por lo menos durante veinte años (1950-1970) la región latinoamericana se embarcó en el llamado proceso de sustitución de importaciones, cuyo agotamiento se haría evidente desde fines de los años sesenta y comienzos de los setenta. Sin duda, en este período se operaron cambios económicos importantes (aunque no en forma homogénea) pero los problemas cruciales de pobreza y desigualdad social y regional, lejos de solucionarse se tornaron más complejos. Igualmente, las ilusiones de democracia política y de mayor autonomía en el ámbito internacional parecieron desvanecerse. Así la evidencia histórica puso al descubierto la distancia entre modernidad y modernización (entre países desarrollados y atrasados) y derrumbó el enfoque dualista, quedando sobre sus ruinas la frustración de las expectativas y las promesas de progreso nunca cumplidas.

Esta distancia desvirtuó brutalmente la dupla razón-liberación en torno de la cual nos convocaba la apología a la modernización. Esta dupla descansa en la idea de "combatir mediante la razón el oscurantismo que limita el conocimiento y reprime

2. *Ibid.*, p. 175.

1. Una Modernización a medias

El proceso de desarrollo económico en Colombia no ha sido ajeno al modernismo como ideología. Por el contrario, en forma muy temprana, desde mediados del siglo pasado, la modernidad trata de abrirse paso en Colombia. "La Revolución Liberal de mediados de siglo fue básicamente un intento de dinamización de la sociedad y de la economía para vincularlas al mercado mundial y abrirlas a un mayor contacto con las ideas modernas del progreso, que se consideraban opuestas a las ideas católicas"⁴.

La oposición a este intento de modernidad se deja sentir con fuerza durante la Regeneración (inicio de la República Conservadora), que se basó en la Iglesia como elemento de cohesión nacional y desmontó todas las medidas consideradas contrarias a la moral católica.

"La Regeneración implementó una política de abierta contención de la modernidad a través del sistema educativo, lo que generó enormes obstáculos para la formación del hombre colombiano como hombre moderno y para la afirmación en nuestro país de una cultura democrática y libertaria"⁵.

Pero esta política de contención a la modernidad no se opone a la preocupación por la modernización económica. Lo que parecía tener claro Rafael Núñez era la necesidad de impulsar la industrialización. Eso explica su interés por los ferrocarriles, logrando, hacia fines de siglo, duplicar las vías férreas. Así mismo se explica la creación de un banco nacional para el depósito de los dineros oficiales, concentrar recursos para atender el crónico déficit fiscal y asegurar el monopolio de la emisión monetaria de circulación forzosa. También se hizo necesaria

4. González, Fernán: "Iglesia Católica y Modernidad en Colombia". Trabajo presentado a la Misión de Ciencia y Tecnología. Bogotá 1989. p. 22.

5. López de La Roche, Fabio: "Modernidad y Cultura de la intolerancia". Rev. *Análisis, Documentos Ocasionales* No. 50. Cinep, Bogotá, septiembre 1988, p. 29.

la protección al trabajo nacional mediante controles aduaneros, llegando incluso al estímulo de la producción incipiente a través de las compras oficiales. Esta estrategia, en efecto, tuvo resultados positivos, en particular en la producción de hilados, tejidos y ferretería⁶. Lo anterior ilustra cómo la industrialización puede ser promovida dentro de un marco claramente antimoderno, como fue el proyecto de Rafael Núñez. Esta oposición a la modernidad quedó además consignada en la Carta Constitucional de 1886 y habría que esperar hasta la década de los años treinta, bajo la República Liberal, para volver a intentar la empresa.

Las bases para el proceso de industrialización se logran en buena parte gracias al auge de la producción cafetera. La expansión económica general, en particular en los primeros treinta años del presente siglo, se vio acompañada de una creciente diferenciación social que se tradujo en la irrupción de movimientos de clase que desbordaban los marcos tradicionales del bipartidismo: en particular, el movimiento obrero (cuyo auge se presentó en los años veinte) y el movimiento campesino (en continuo ascenso entre 1925 y 1935)⁷.

Con ello se hizo evidente la necesidad de un marco jurídico-institucional para la regulación de los conflictos: reglamentación de la huelga (ley 78/1919 y ley 21/1920), leyes sobre jubilación de empleados públicos (magistrados, jueces, maestros de primaria), ley sobre accidentes de trabajo (ley 57/1915), sobre habitaciones obreras (ley 46/1918), descanso dominical (ley 57/1926) y creación de la Oficina General del Trabajo (1924)⁸. Sin embargo, esta prolífica actividad legislativa del

6. Jaramillo, Rubén: "La postergación de la experiencia de la modernidad en Colombia". Trabajo presentado a la Misión de Ciencia y Tecnología. Bogotá, 1990.

7. Sánchez, Gonzalo y Meertens, Donny: *Bandoleros, Gamonales y Campesinos. El caso de la violencia en Colombia*. El Ancora Editores. Bogotá 1983, p. 30.

8. Tovar, Bernardo: "Modernización y desarrollo desigual de la intervención estatal 1914-1946" p. 173; en *Pasado y Presente de la Violencia en Colombia*. Compiladores Ricardo Peñaranda y Gonzalo Sánchez. Ed. CEREC, Bogotá, julio de 1986.

Estado no pasaba de ser letra muerta pues despertaba la oposición de las élites económicas y el Estado carecía de los recursos y los instrumentos coactivos para hacerla cumplir. Se limita así el espacio de representatividad real y efectivo de la sociedad por parte del Estado.

Incluso el importante desarrollo de obras de infraestructura, adelantadas por el Estado principalmente en los años veinte (especialmente ferrocarriles), despierta reacciones sorprendentes por parte de la Iglesia, quien ve con preocupación los síntomas de erosión de las sociedades agrarias, considerado el espacio por excelencia para el reino de lo religioso.

“Una buena muestra es la pastoral de monseñor Miguel Angel Builes, obispo de Santa Rosa de Osos, sobre el retroceso espiritual producido por las carreteras y ferrocarriles que se construían a través del territorio de su diócesis. Los trabajadores se dejan llevar por el ambiente, olvidándose de Dios y de los días santos, dedicándose al baile, juego, licor, fornicación y adulterio; era ‘la carroza de Asmodeo’ (demonio de la impureza), que destrozaba los hogares y familias y hacía perder a los jóvenes ‘la inocencia conservada en la montaña’ y ‘la fuerza vital que asegura el porvenir de la raza y de la humanidad...’ ”

“En el mismo estilo se escribió la pastoral colectiva de los obispos colombianos en 1930, que trataba de contrarrestar el creciente éxodo rural con consideraciones morales que buscaban que el campesino permaneciera en el campo: los campesinos son presentados como el ejército armado de hachas y azadones que la Divina Providencia se ha dignado organizar para alimentar a los que deben ocuparse en otros servicios. La idealización de la vida campesina en contraste con la corrupción de las ciudades, catalogadas como ‘centros paganizados’, es evidente: la agricultura entraña santidad porque moraliza las costumbres y purifica el alma por ‘el aire incontaminado del campo’, y ‘la tranquilidad del hogar’, ‘la frugal alimentación’, ‘el alejamiento de los malos ejemplos’ de la ciudad. La vida campesina fomenta la ‘pureza de las costumbres’: los campesinos son ‘el aroma’ que viene a ‘depurar’ la atmósfera saturada

de infecciones de las ciudades. Por eso el episcopado exhorta a los campesinos a no abandonar el campo como hicieron los 'alucinados' que se fueron a trabajar en las obras públicas (1924-1929), donde perdieron la afición a las faenas agrícolas, el amor al hogar y una vida morigerada; se dedicaron al juego, a la embriaguez, a la deshonestidad, a las malas amistades, a los vestidos lujosos, 'a la asistencia asidua a los espectáculos públicos y a mil desórdenes de la ciudad'. Cuando se suspendieron las obras públicas por la crisis de 1929, no habían ahorrado nada y se habían acostumbrado a la vida de la ciudad, donde se quedaron 'acrecentando el número de los indigentes y por-dioseros.'"⁹

Lo anterior ilustra un imaginario premoderno de sociedad, que aún hoy día algunos sectores eclesiales y no eclesiales mantienen como ideal.

1.1 El Modelo Liberal de desarrollo

Desde sus inicios, el proceso de industrialización se inscribió en un marco económico carente de controles, en el que se impuso una visión privada del mundo de los negocios.

El modelo liberal de desarrollo, en el que se ha fundado la industrialización en Colombia, ha generado una "modernización a medias" puesto que ha configurado un adecuado contexto para que avance la modernización y para contener la modernidad. Este modelo no se opone ni excluye la intervención del Estado, sino que la coloca a su servicio. Su base es la iniciativa privada, apoyada en un intervencionismo estatal al servicio de las élites económicas, en una relación sin contraprestación: las élites subordinan y usufructúan al Estado pero no le tributan lo suficiente y desconfían de su capacidad de gestión. Ha sido un proceso continuo de privatización en el sentido de subordinar las instituciones a intereses particulares, respetando el inflexible marco socio-económico y político.

9. González, Fernán. *Op. cit* p. 25.

No le faltaba razón al exprocurador Jiménez Gómez cuando en un foro reciente sostenía: "La clase dirigente le debe al país las grandes reformas, puesto que todo el proceso de modernización se ha llevado a cabo dejando intactas las estructuras fundamentales de la sociedad y del Estado. Si, como asevera Gino Germani: "la característica distintiva de la sociedad moderna reside en su permanente incorporación de mecanismos adecuados para originar y absorber un flujo de cambio continuo, manteniendo al mismo tiempo, un adecuado grado de integración", hay que convenir en que nuestra modernización es algo más a medias de lo que ya en sí sola pareciera, y más a medias aún el tipo de personalidad representativa moderna de nuestra clase dirigente. Nuestro desarrollo ha tenido más de crecimiento asimétrico e inarmónico que de orgánico e integral proceso de la vida social"¹⁰. Este es un tipo de intervención que no limita los intereses particulares en procura de un interés general, impidiéndole al Estado tomar la apariencia de ser el garante de los derechos colectivos.

Así como el modelo liberal de desarrollo no se opone al intervencionismo, éste último tampoco se puede juzgar simplemente por la magnitud del gasto público. Es mejor comprenderlo como una modalidad de regulación¹¹. Puede haber mayor gasto público en un marco de liberalismo económico y menor gasto público en una estrategia de mayor regulación estatal. Así, por ejemplo, en 1929 la inversión pública representó el 41% del total de gasto público y en 1937 sólo representó el 29.7%. Comparadas con las inversiones privadas, las públicas caen drásticamente a partir de 1934, precisamente cuando se inicia la "Revolución en Marcha"¹².

10. Jiménez, Carlos: "Clase Dirigente y Desarrollo" p. 5. Rev. *Páginas de la UCPR*. Pereira, 1988.

11. Un análisis más amplio de esta problemática en Corredor, Consuelo: "La regulación estatal de la actividad económica a través del Gasto público". *Cuadernos de Economía* No.13. Facultad de Economía, Universidad Nacional. 1989.

12. Pecaut, Daniel: *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954*. Tomo I p. 188 Ed. Siglo XXI-CÉREC. Bogotá, 1987.

do
ís
i-
as
ra
o-
os
ti-
le
ón
ás
ia
ás
e-
ón
és
el

Y es justamente a partir de 1930, en particular en el gobierno de Alfonso López Pumarejò, cuando la ideología liberal se adopta en forma explícita como estrategia de desarrollo y se eleva el intervencionismo estatal a norma constitucional (Reforma Constitucional de 1936).

al
e-
n-
or
or
il.
el
el
as
se

Bien podría afirmarse que el gobierno lopista es un nuevo intento por inducir un proceso de modernización capitalista, mediante la definición de un novel orden de legitimidad de la gran propiedad agraria que introduce exigencias mínimas de productividad a la agricultura, promueve la formación de una burguesía agraria capaz de responder adecuadamente a las demandas del mercado interno en expansión, racionaliza las relaciones entre el capital y el trabajo e introduce un conjunto de medidas tendientes a fortalecer la función interventora del Estado¹³. Pero como el discurso pro o anti-intervencionista de las élites económicas no ha sido una cuestión de principios sino de conveniencia, bien pronto éste proyecto es torpedeado por ellas. Sin distinción de color político, pues en materias económicas fundamentales actúan como partido único, no aceptan la política social como ingrediente importante del proceso de salarización y como estrategia de ampliación del mercado interno, al ver en ella una amenaza al ritmo de acumulación. Esta oposición se hace evidente hacia fines de 1937, cuando se proyecta una ley que hace obligatorias las cesantías, medida que en su opinión anuncia "un caos total en el país como ninguna disposición había logrado producir en toda la historia de la República"¹⁴.

re.
gu-
ios

Igualmente es unánime el rechazo de las élites a la participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas (rechazo que se repetirá cincuenta años más tarde en el gobierno de Belisario Betancur). También se opondrán en forma reiterada a que el Estado se haga a más ingresos a través de

Ed:

13. Sánchez, Gonzalo y Meertens, Donny: *Op. cit.* p. 31.

14. "Industrias Nacionales", febrero-marzo 1938; citado por Pecaut. *Op. cit.* p. 245.

los impuestos, propósito consignado en los decretos tributarios de 1934, que contemplaban impuestos progresivos a la renta, sobre patrimonio y sobre exceso de utilidades. La subordinación del Estado a los intereses particulares explica porque éste no se ha constituido en agente del desarrollo. Las élites económicas no se organizan en torno del Estado¹⁵. Sólo algunos sectores medios han logrado a través suyo una cierta movilidad, por la creciente participación del empleo público (aunque en una proporción menor a la media latinoamericana), pero ello a su vez ha contribuido a la ineficiencia del aparato estatal, pues el enganche obedece las más de las veces a contraprestaciones e intereses políticos. No se trata de una política anticíclica con relación a la fuerza laboral, sino de una relación cíclica con el compromiso electoral.

Las demandas de las élites económicas y las políticas se han movido en un estrecho marco corto placista. Así, la heterogeneidad de la estructura productiva y su consiguiente diversidad de intereses se traduce en efectos contradictorios sin lograr un proyecto integrador. Piénsese, por ejemplo, en las políticas de devaluación o de apertura. La primera es enarbolada por el sector exportador como mecanismo de fomento a su actividad, pero afecta negativamente los intereses de los sectores industrial y agrícola cuyo alto componente de insumos importados se traduce en aumento de costos. A su vez, la devaluación castiga la deuda externa pública y privada. La política de apertura enfrenta a industriales y comerciantes y, entre los primeros, a productores de bienes intermedios con productores finales.

Los ciclos de la actividad económica afectan entonces de manera desigual a los agentes económicos y, por tanto, sus demandas son variadas y contradictorias. El Estado, con su escasa autonomía, está condenado a una política de "apaga-incendios" al tratar de satisfacer las distintas demandas. El propósito de López Pumarejo fue instaurar una política social como pieza clave de la modernización económica y política.

15. Pecaut, *op. cit.*

Este objetivo será retomado por el gobierno de Carlos Lleras Restrepo con el fin de organizar la administración pública y racionalizar su gasto. Básicamente se quieren poner al día las instituciones frente a los cambios acaecidos: reglamentar las carreras administrativa y diplomática, organizar los institutos descentralizados en torno de los ministerios, otorgar un lugar destacado a la planeación, reordenar las administraciones municipales y departamentales.

Esta búsqueda de la eficiencia en el gasto, que en cualquier sociedad moderna es un presupuesto básico, en el país generará las más variadas oposiciones económicas y políticas, ya que significaría el fin del usufructo privado del erario público. Es evidente que un manejo eficiente y centralizado del gasto minaría y trastocaría las bases del poder regional y local, pilares del sistema político, hiriendo de muerte la estructura clientelista.

Lleras ensaya un tímido intervencionismo cuando pretende llevar hacia el Estado algunos recursos que se encontraban en manos privadas, sin oponerse ni competir con la iniciativa privada, bastión del modelo liberal de desarrollo. A pesar de ello se le llega a calificar incluso de "socialista". Por ejemplo, su proyecto de canalizar las cesantías de los trabajadores hacia la actividad de la construcción a través del Fondo Nacional del Ahorro es boicoteada, y sólo logra en agosto de 1968 su aprobación, pero restringida a los trabajadores estatales¹⁶.

Su estrategia de modernización es más clara en cuanto a la política económica externa: poner en orden las finanzas externas, diversificar el comercio exterior y promover la integración con los países andinos. Esta última estrategia (tan ausente y sentida hoy día) será obstaculizada y utilizada, otra vez, como base de acusación de las pretensiones "socialistas" del gobierno¹⁷.

16. Pecaute, Daniel: *Crónica de dos décadas de vida política colombiana 1968-1988*. Ed. Siglo XXI, Bogotá 1988. p. 59.

17. *Ibid.*, p. 141.

Quizás la reacción más airada se dará frente a la política agraria impulsada por la administración, la que a pesar de tener un carácter profundamente reformista genera una contraofensiva de las élites agrarias contra la organización campesina, promovida en sus inicios por el gobierno con el objetivo de enmarcar y coordinar la gestión agrícola¹⁸.

El malestar general de los distintos sectores frente a las políticas gubernamentales en realidad tenía unas raíces más profundas, que han sido claramente identificadas por Pecaut: "Lo que ocurre es que los partidos y sus dirigentes experimentan el sentimiento de haber sido debilitados por los métodos de gobierno: menos consulta con los directorios, intentos de movilizar las masas (especialmente trabajadores agrícolas), sin pasar por las estructuras tradicionales"¹⁹.

Y este diagnóstico podría repetirse indefinidamente para los posteriores intentos de reforma, tal como aconteció con la política de paz de Belisario Betancur o con la reforma Constitucional de Virgilio Barco. El bloqueo a estos dos intentos gubernamentales, que si bien no son los únicos sí quizás los más importantes, ilustran el comportamiento histórico de las élites económicas, las que atrapadas en su conservadurismo se inquietan ante las iniciativas gubernamentales por establecer un orden que se corresponda con una estrategia de modernización económica.

Los proyectos modernizantes de López Pumarejo y Lleras Restrepo se vieron limitados por la transacción de intereses impuestos por los sectores dominantes de los cuales ellos hacían parte. Sin embargo, a pesar de sus precarios resultados, la modernización alcanzada condujo a transformaciones importantes, en especial en los últimos veinte años.

18. El análisis sobre la modernización agrícola no se desarrolla en el presente trabajo. Un análisis amplio en Corredor, Consuelo: "Crisis Agraria Reforma y Paz: de la violencia homicida al genocidio" *Controversia* Nos. 151-152 Ed. Cinep, Bogotá, 1988.

19. Pecaut, Daniel: *Crónica...* Op. cit p. 91.

2. Alcances y Límites de la Modernización

Las transformaciones más importantes en la estructura productiva industrial tuvieron como marco el proceso de sustitución de importaciones, iniciado a partir de la posguerra. Este se adelantó en un contexto proteccionista en el que, a través de controles a las importaciones, se perseguía garantizar un mercado interno a la producción nacional y una consolidación del aparato productivo industrial, con miras a que en el futuro estuviese en condiciones de competir en el mercado internacional, a la par que avanzar en un proceso de desarrollo. Si bien la industrialización como objetivo no es cuestionada, el camino seguido bien pronto mostró sus efectos colaterales: se ha logrado un crecimiento del ingreso y un crecimiento de la pobreza; se han alcanzado mayores niveles de acumulación y de desarrollo de las fuerzas productivas, pero sin preocuparse por los costos sociales; al amparo de la protección se han consolidado estructuras productivas oligopólicas que restringen la competencia y no hacen imperativo el cambio técnico; se ha operado un proceso creciente de concentración y centralización del capital; el mercado interno continúa siendo estrecho y desarticulado y es aún precaria la inserción en el mercado internacional; y, por si fuera poco, el relajamiento de los controles y la lógica de los negocios han sido un terreno apto para el florecimiento y expansión de actividades ilegales: desde el contrabando tradicional hasta el narcotráfico.

2.1 Los privilegios del proteccionismo

Como decíamos anteriormente, a partir del periodo de posguerra el patrón de acumulación seguido por la industria se basó en la sustitución de importaciones, centrandó su producción en los bienes manufacturados, dentro de una estrategia complementaria de la economía agroexportadora. Por ello, en la política económica se pueden identificar dos constantes:

- a) La protección a la producción nacional, especialmente manufacturera y

- b) La conservación de los ingresos del sector exportador, específicamente de los cafeteros²⁰.

Pero el proteccionismo adelantado se convirtió en un patrón de distribución de privilegios, tanto por el tamaño del mercado como por la política económica seguida. Estos factores condujeron a la consolidación y desarrollo de las unidades productivas oligopólicas, estrechando los marcos de la competencia, proporcionando un mercado cautivo para una producción ineficiente y generando hábitos empresariales de bajo riesgo. Todo ello gracias a que, por la vía de manipulación de precios, se consiguen altas tasas de rentabilidad sin necesidad de arriesgarse con la innovación tecnológica para reducir costos. Logran entonces ampliar ganancias sin expandir mercados. En efecto, la estrechez del mercado interno condujo a las firmas oligopólicas a localizar su producción para la satisfacción de la demanda de sectores de ingresos medios y altos y por ello su expansión se dio principalmente mediante la práctica de diferenciación de productos, no por mayores volúmenes de producción de los mismos²¹. Lo anterior ha configurado una demanda interna deficiente y muy diversificada.

A su vez, la prohibición de importar bienes de consumo suntuario, con el objeto de ahorrar divisas para importar maquinaria e insumos necesarios al desarrollo industrial, condujo a que en sus inicios la sustitución de importaciones se centrara en bienes para los cuales había una demanda efectiva con alta elasticidad de ingreso. Estas prácticas han sido reforzadas por la política económica, en particular por el sistema crediticio y los mecanismos de asignación de divisas. Al orientar el crédito de fomento hacia las firmas oligopólicas, las cuales obtienen excedentes mayores a los necesarios para la reinversión dado

20. Misas, Gabriel: *Estructura de Mercado y Conducta de las Empresas*. Bogotá, enero, 1989.

21. Un análisis detallado en Misas, G y Corredor C: *Producción de Bienes Básicos y Desarrollo Industrial*. Trabajo realizado para Naciones Unidas dentro del programa de "Pobreza Absoluta", Bogotá, junio, 1987.

el tamaño del mercado, se permitió, principalmente en los años setenta, que financiaran su producción y trasladaran sus recursos propios hacia actividades especulativas, trátese de ahorro financiero o de una mayor concentración de la propiedad a través de la compra de empresas ya existentes²².

A su turno el proceso de sustitución de importaciones, con un alto componente de insumos importados, agrava el problema de escasez de divisas, ante el cual la política económica adoptada asigna divisas preferencialmente a productores ya instalados con capacidad productiva subutilizada, criterio que favorece en forma importante a las unidades oligopólicas²³. Este marco contribuyó a que en el período 1958-1968 se registrara un importante proceso de acumulación de capital con carácter intensivo, acumulación que continuará posteriormente en forma extensiva por las razones que veremos más adelante.

Un indicador importante de lo anterior es el comportamiento del stock de capital por trabajador. Para 1980 éste era 1.5 veces mayor al de 1968 y 8.8 veces mayor al de 1958, lo que se refleja en el valor agregado por trabajador, el cual creció a una tasa anual promedia del 24% entre 58-68 y a un 12% entre 68-80. Pero este proceso de acumulación privilegió el uso del capital por sobre la mano de obra: mientras la producción manufacturera (en términos reales) creció 4.6 veces entre 1958 y 1980, el empleo industrial lo hizo en 2.7 veces²⁴.

22. Mientras a lo largo de los setenta la tasa de crecimiento de la inversión bruta fue de 6.5%, el ahorro financiero crecía a un ritmo anual promedio de 23%. Misas, G: Estructura de Mercado... *Op. cit* p. 62. También se puede consultar Rudolf Hommes: "Indicadores del desempeño industrial: elementos para estudiar la organización industrial en Colombia". En Avella, Mauricio (compilador): *Crisis y capitalización de la industria en Colombia*. CID-Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional, Bogotá, 1987.

23. *Ibid.*

24. Misas, Gabriel: "Acumulación y Crisis en la Economía Colombiana". *Cuadernos de Economía* No.8, Facultad de Economía, Universidad Nacional. Bogotá, 1985..

Este carácter intensivo de la acumulación le trazará sin duda límites a la expansión industrial por el lado del consumo. Un aspecto de suma importancia por destacar en este proceso es la consolidación de las unidades oligopólicas, la que se expresa en el creciente grado de concentración industrial operado entre 1968 y 1984, años para los cuales se realizó este cálculo²⁵. En 1968 el 43% de la producción manufacturera correspondió a oligopolios alta y moderadamente concentrados (25% y 18% respectivamente). Para 1984, estos oligopolios explicarán el 60% de la producción manufacturera (24.5% y 35.3% respectivamente). Este mayor grado de concentración fue más notorio en los bienes de capital (en 1984 el 85% de la producción está concentrado en estas formas mientras que en 1964 era de 24.3%), siguiéndole los bienes intermedios (78% en 1984 contra 36% en 1968) y finalmente los bienes de consumo (42% contra 36%).

El modelo logró entonces hacer compatible el crecimiento económico con una estructura concentrada del ingreso. Pero en la década del setenta se dejan sentir los límites inherentes a este proceso, pues las características de la estructura industrial conducen a reproducir sus deficiencias y a imponerle límites a su propia expansión. De ahí que anteriormente señaláramos cómo a partir de 1968 continuará la acumulación, pero ahora con un carácter extensivo.

2.2 Límites al patrón de acumulación

La creciente concentración en la producción de bienes intermedios y de capital refuerza los oligopolios e impide la ampliación y diversificación del aparato productivo. Numerosas empresas pequeñas y medianas quedan subordinadas a las firmas oligopólicas que imponen los precios de los insumos, ocasio-

25. Misas, G: Estructura de... *Op. cit.* Se caracteriza como oligopolio altamente concentrado cuando el producto suministrado por las 4 firmas más importantes representa entre el 75% y el 100% de la producción total. El oligopolio moderadamente concentrado cuando las 4 firmas aportan entre el 50% y el 75%.

nando un importante incremento en los costos de producción de las primeras. Estas, a su vez, trasladan al precio final dicho incremento, aunque en forma parcial por la competencia que deben enfrentar. Este círculo vicioso genera un doble efecto nocivo: por un lado, contribuye a las presiones inflacionarias y, por otro, reduce los beneficios de las firmas subordinadas y por tanto su ya de por sí diezmada capacidad de acumulación²⁶.

Adicionalmente es necesario tener en cuenta que dentro de la estructura industrial los bienes de consumo no durable tienen una importante participación dentro del total de inversión bruta, siendo los bienes intermedios los que más contribuyen a la expansión industrial. Pero el crecimiento de los primeros depende básicamente del ritmo de expansión del empleo y los salarios, mientras que el de los segundos está asociado a su tasa interna de rentabilidad.

A partir de los años setenta, los límites a esta dinámica se expresan para la actividad industrial tanto en el debilitamiento de la demanda como en una caída de la rentabilidad. Salomón Kalmanovitz²⁷ ha demostrado cómo, en la década del setenta, la industria registra una importante caída en la tasa de ganancia, que para 1980 era sólo de una tercera parte de la alcanzada diez años atrás. La participación de las utilidades dentro del valor agregado baja del 41% en 1970 al 25% en 1980. Este comportamiento se asocia con un rezago en la productividad del trabajo, derivada de la orientación de la inversión, que desde los años sesenta se orientó más a modernizar equipos que a ampliar per se la capacidad productiva. En esta década "prácticamente no se desarrollaron nuevas ramas de

26. Esto se da claramente en la producción de alimentos, confecciones, calzado, muebles de madera, ciertos materiales de construcción y una amplia gama de productos metalmecánicos. *Ibid* p. 101.

27. Kalmanovitz, Salomón: "La Industria Colombiana: crisis de rentabilidad" en *Rev. Economía Colombiana* No. 154. Contraloría General de la República. Bogotá, febrero 1984. Esta tesis también la desarrolla Manuel Rosas: "Rentabilidad, eficiencia y estructura financiera de la sociedad anónima". En Avella Mauricio, *op. cit.*

la producción y la inversión fue en su gran mayoría a reponer el equipo depreciado y a modernizar las viejas industrias (alimentos, bebidas, textiles, minerales no metálicos, llantas) ya consolidadas con anterioridad a 1950²⁸.

Así, se incrementó el stock de capital por trabajador pero sin aumentar en igual forma la productividad del trabajo. Si, como se había señalado, el crecimiento de los bienes de consumo durable y de los bienes intermedios asociados depende de su rentabilidad, una caída en ésta afecta fuertemente al sector en su conjunto, dada la importancia de estos últimos bienes en la inversión bruta y en la expansión industrial.

Por ello no es de extrañar que desde mediados del decenio anterior la industria, como sector más dinámico del crecimiento, le cediera el lugar a las actividades financieras, de la construcción, y de servicios, hasta llegar a registrar un crecimiento negativo en el bienio 1981-1982²⁹.

Una segunda expresión de los límites derivados de esta dinámica industrial es el debilitamiento de la demanda de bienes de consumo, en particular la que recae sobre bienes manufacturados, lo que se traduce en la exclusión de potenciales consumidores, dado que sus ingresos no les permiten acceder a este tipo de bienes. Así, la restricción de la demanda refuerza aún más la estrechez del mercado interno.

En efecto, mientras en el período 1970-1976 la tasa anual de crecimiento de los bienes manufacturados fue de 6%, en el período 1976-1982 será tan sólo de 2.9%. El debilitamiento de la demanda por este tipo de bienes hace que su participación dentro del consumo total se reduzca de 29.7% al inicio de los setenta a 27% a mediados de los ochenta. Igual tendencia se

28. Misas, G: "Acumulación y... *Op. cit.* p. 137.

29. El examen del comportamiento económico en el período 1970-1988 se puede consultar en Corredor, Consuelo: "Economía Colombiana: un crecimiento especulativo". *Rev. Análisis* No. 3. Ed. Cinep, Bogotá, septiembre 1989.

er
li-
ya

ro
Si,
no
su
or
es

io
n-
is-
to

ta
de
es
a-
er
za

al
el
le
ón
os
se

de
pe-

aprecia en el consumo de los hogares, que en la década anterior representó entre el 61% y 63% de la demanda final y a partir de 1983 pierde participación en forma continua representando en 1988 sólo el 58%. Similar tendencia se observa en su tasa de crecimiento, al estar en la década 80-90 por debajo de las logradas en el decenio anterior.

Este comportamiento en el consumo de los hogares no logra ser contrarrestado por el consumo de la Administración Pública, por lo que el consumo final con relación al PIB pierde participación en forma continua, a partir del año 82, hasta situarse en los tres últimos años entre un 75% y un 77%, promedio inferior a la tasa registrada en todos los años de la década anterior. A su vez, la menor participación de los salarios dentro del valor agregado en la economía³⁰ desacelera el ritmo de crecimiento de la demanda, lo cual contribuye a excluir a amplios sectores de la población del acceso al consumo, reforzando la orientación del mercado hacia estratos altos y medios de ingreso.

Sumado a lo anterior, las prácticas flexibles de contratación de mano de obra desmejoran las condiciones laborales y debilitan aún más la expansión del mercado, pues los sectores de bajos ingresos son los que potencialmente podrían ejercer una mayor demanda, dado su bajo nivel de satisfacción de necesidades.

La mayor flexibilidad del mercado de trabajo posibilita igualmente la contratación y despido de personal por fuera del marco de las convenciones colectivas de trabajo, permite hacer mayor uso de trabajadores temporales y de la subcontratación de parte de la producción con pequeñas empresas, muchas de las cuales, a su turno, recurren al trabajo a domicilio, alimentando una compleja red de informalidad creciente.

30. El excedente bruto de explotación elevó su participación en el PIB de 47.3% en 1984 a 51% en 1987, mientras que los salarios perdieron 5.4 puntos del valor agregado. Kalmanovitz, S y Rodríguez, A: "El balance de acumulación". Rev. *Economía Colombiana* Nos. 213-214, enero-febrero 1989 p. 32.

Todas estas prácticas reducen los costos salariales para las empresas, les permiten recomponer ganancias y contribuyen a atomizar la organización de los trabajadores. El movimiento sindical, de por sí precario³¹, no tiene la fuerza suficiente para lograr mejoras en sus condiciones y se ve abocado a luchar apenas por el respeto de las conquistas obtenidas en el pasado. Un trabajo inédito de Rocio Londoño corrobora lo anterior, al encontrar que en el período 1980-1984 el 31% de las huelgas en el sector manufacturero tuvieron esta motivación, así como el 70% de las ocurridas en el sector servicios (excluyendo el magisterio) y el 80% de las del sector transporte. Esta situación parece mantenerse: Para el primer semestre de 1989, de un total de 74 huelgas, el 42% tenían como motivación protestar por la violación a las convenciones colectivas ya pactadas o a la ley laboral y por la retención salarial, mientras sólo un 17% se proponían la negociación de nuevo pliego³².

Lo anterior configura una situación muy peculiar: los ingresos cada vez se concentran en reducidos sectores de la población, los cuales tienen una gran tendencia a la adquisición de bienes importados, mientras las capas medias ven no sólo reducir el ritmo de crecimiento de sus ingresos, sino también se les disminuyen las mediaciones institucionales —gasto público y subsidios de diferente índole— que les permitían liberar ingresos para acceder al consumo de bienes manufacturados.

Por ello, hay que señalar cómo esta pérdida de dinamismo en el consumo no obedece solamente al carácter oligopólico de la industria, sino también a la política de gasto público que ha relegado a un segundo lugar el gasto social —salud, educación, vivienda y seguridad social— lo que obliga a las familias a dedicar, en forma creciente, parte de sus ingresos a la satis-

31. En la actualidad los trabajadores sindicalizados representan menos del 15% de la población ocupada.

32. Borrero, Camilo: "Los pasos de un gigante". Rev. *Cien Días vistos por Cinep*. No. 7, septiembre 1989, Bogotá.

facción de estas necesidades vitales. El gasto social inicia la década con una baja participación en el PIB (7.4%), se torna ascendente hasta 1984 (9.4%), para caer en forma continua hasta el año 1988 (7.2%). Igual tendencia presenta el gasto social con relación al gasto público total. Todos y cada uno de sus componentes siguen el mismo ciclo³³, lo que puede explicarse por la poca prioridad que el Plan de Integración Nacional (1978-1982) le concedió. Posteriormente la política de "vivienda sin cuota inicial" (1982-1986) explicaría el repunte, lo que se corrobora por el aumento de este rubro, tanto dentro del gasto social (14.6%) como del total de gasto público (5.5%). La caída a partir de 1985 se corresponde con la recesión económica y las medidas de ajuste para reducir el déficit fiscal. Los rubros asignados a educación y vivienda son los que determinan en mayor proporción su descenso.

La incapacidad del Estado para adelantar una política redistributiva con fines de bienestar social afecta entonces tanto el crecimiento económico como la calidad de vida de la población³⁴. Este círculo vicioso explica en buena parte el mediocre comportamiento de nuestra industria, que era la llamada a liderar el camino de la modernización: en los últimos veinte años la industria ha mantenido estable su participación en el PIB (entre 20% y 24%), situándose en los últimos tres años en un modesto 20%. Este comportamiento pasa de mediocre a dramático si se examinan sus tasas de crecimiento: mientras en el decenio anterior tuvo un crecimiento promedio anual de 6%, en el actual ha sido tan sólo de un 2.8%³⁵.

33. Fedesarrollo, Revista de *Coyuntura Social* No. 1, Bogotá, diciembre 1989.

34. Un informe reciente de la Contraloría señaló que en 1989 el Gobierno sacrificó la inversión social por corregir el déficit que se avecinaba por la baja en el precio internacional del café, reducción que afectó los programas prioritarios de la administración: las inversiones del Plan Nacional de Rehabilitación cayeron 14%, igual cosa ocurrió en salud (-14.6%) y el más golpeado fue el sector agropecuario (-42%). De una meta de 2.5% del PIB para el déficit fiscal se estrechó finalmente hasta un 1.25%. *El Tiempo*, febrero 22 de 1990.

35. Corredor C: "Economía Colombiana... *Op. cit.*

3. Resultados de una dinámica excluyente

La experiencia histórica ilustra cómo la industrialización amparada en un modelo liberal de desarrollo no conduce a una modernización creciente y cómo esta última no es sinónimo de modernidad. El resultado inevitable de este proceso es el de una gran masa de población con sus necesidades básicas insatisfechas. Por esto no son de extrañar los alarmantes datos de pobreza existente actualmente en el país, ni los indicadores sobre concentración del ingreso, y mucho menos la persistencia y aún profundización de las desigualdades regionales. El proceso de desarrollo colombiano ha configurado, por lo menos, dos escenarios que retan la legitimidad del Estado desde la perspectiva socio-espacial: las regiones con mayores concentraciones de pobreza y las regiones de frontera. En ambas, los conflictos sociales han sido motivados principalmente por los desequilibrios económicos, sociales y políticos (concentración de la propiedad territorial, concentración social-territorial del ingreso, monopolio bipartidista de la representación política, etc), los que profundizan los desajustes derivados del modelo de desarrollo, el cual en términos sectoriales y espaciales ha sido "industrial-urbano", privilegiando estos polos en desmedro de los demás³⁶.

Lo anterior se expresa claramente en la evolución de la pobreza en el período intercensal 1973-1985³⁷. Durante el mismo, la población colombiana se incrementó en un 36.2%, mientras que aquella que se encontraba en situación de po-

36. Fajardo, Darío: "Regiones y Sociedad Nacional. Notas sobre la reforma del Estado en Colombia". Bogotá, octubre 1989. Para un examen de los conflictos actuales en zonas de colonización se puede consultar Corredor, C: "Crisis Agraria ... *Op. cit.* Para un análisis histórico, González, José J: "Caminos de Oriente: aspectos de la colonización contemporánea del Oriente colombiano". *Controversia* Nos. 151-152. Cinep, Bogotá 1988.

37. En este aparte los datos sobre pobreza han sido tomados de Dane: La pobreza en Colombia en 1973 y su evolución. *Boletín de Estadística* No. 439, octubre de 1989. Unicef, DNP, ICBF: Pobreza y Desarrollo en Colombia. Su impacto sobre la Infancia y la Mujer. Bogotá 1988.

breza se redujo en un 35%. Esto significa que desde el punto de vista cuantitativo el problema no ha crecido (más o menos 14 millones de colombianos continúan siendo pobres), pero tampoco se ha logrado una mejoría en la situación cualitativa respecto al período inicial. En otros términos, la reducción porcentual de la pobreza apenas ha logrado compensar el crecimiento demográfico.

Además, esta mejora se explica principalmente por la reducción de dos de los cinco indicadores básicos: "hogares en viviendas con características físicas inadecuadas" y "hogares en viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela"³⁸. En esta reducción sin duda han incidido la creciente urbanización, la ampliación de la educación básica y los programas de construcción y autoconstrucción.

De ahí que los datos sobre hogares con necesidades básicas insatisfechas continúen siendo alarmantes: el 13% de las viviendas presenta características físicas impropias para el alojamiento humano; el 12% presenta condiciones de hacinamiento crítico; el 21% carece de servicios básicos de salubridad; el 40% no cuenta con servicios de agua potable y algo menos del 50% no tiene servicio de alcantarillado.

La distribución de la población reafirma la tendencia a la urbanización. Para 1973 el 60% de la población total era urbana y para 1985 este porcentaje fue del 70%. Mientras, la pobreza continúa concentrándose en el sector rural, profundizándose la brecha. En efecto, para 1973 el 60% de la población urbana era pobre, porcentaje que en la población rural alcanzaba el 88%. Para 1985, la primera se redujo en un 45%, mientras que la segunda sólo disminuyó en un 18%. Pero, además de haberse

38. El Dane establece cinco indicadores básicos de pobreza: 1. hogares en viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela; 2. hogares en viviendas con características físicas inadecuadas; 3. hogares en viviendas sin servicios básicos; 4. hogares en viviendas con hacinamiento crítico; 5. hogares con alta dependencia económica.

ampliado la brecha entre lo rural y urbano, también se han profundizado los desequilibrios regionales.

Para 1973 el 70% de la población colombiana se encontraba en situación de pobreza, al presentar como mínimo una carencia de los cinco indicadores elegidos. Las regiones que para entonces se encontraban en mejores condiciones relativas, esto es, cuyo porcentaje de población pobre era inferior al total nacional; eran en su orden: Bogotá (57%); Atlántico (60%); Caldas, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca (62%) y Antioquia (64%). Obsérvese que estas son las secciones del país que concentran los más altos índices de urbanización, de industrialización, o de producción cafetera. En 1985, como se señaló anteriormente, la población pobre se redujo en un 35%, pero esta mejora se concentró en diez secciones del país, incluidas todas las que estaban mejor en 1973, con excepción del Atlántico que, como veremos, ha sufrido un serio deterioro. A dicha mejoría relativa se suman Cundinamarca, Huila y Meta. Lo anterior significa que, con excepción de estos tres últimos departamentos, las regiones que en 1973 tenían las mayores desventajas hoy las han profundizado, presentando los índices más dramáticos Chocó, Córdoba y Sucre.

La agudización de las brechas regionales también se puede constatar con relación a la evolución de la pobreza en el sector rural. Para 1973 el 88% de la población rural se encontraba en esta situación. En ese entonces las regiones en mejores condiciones relativas eran las señaladas anteriormente en cuanto a población total, exceptuando Antioquia; es decir, Quindío, Valle, Risaralda, Caldas, Bogotá y Atlántico, en su orden. Esta coincidencia no es de extrañar si se atiende a la alta influencia de que son objeto por parte de los centros regionales de industrialización, de urbanización o de importante actividad agrícola comercial. La mejora de 18% registrada para 1985, señala nuevamente una concentración en estas regiones, otra vez exceptuando Atlántico; y amplía sus beneficios, aunque en menores proporciones, a otros siete departamentos: Huila, Cundinamarca, Meta, Antioquia, Tolima, Santander y Caquetá.

En síntesis, al examinar la evolución de la pobreza en cada uno de los departamentos, encontramos que la mejoría se ha concentrado en forma significativa en Bogotá, Quindío y Valle del Cauca, y se explica básicamente por una ampliación en los servicios básicos (particularmente importante en electricidad). Las regiones definitivamente más rezagadas son Chocó, Córdoba y Sucre. La profundización de los desequilibrios regionales se puede corroborar aún más si acudimos a dos indicadores de suma importancia para juzgar acerca de la calidad de vida y de las oportunidades de la población, como son la educación y la situación laboral.

3.1 Educación

En cuanto a la educación se refiere, hay que señalar el esfuerzo importante del gobierno por enfrentar el analfabetismo y ampliar la cobertura educativa. La tasa de analfabetismo (calculada para la población mayor de 15 años) se ha reducido en forma significativa: en 1951 era de 37.66%, en 1964 de 27.08%, en 1973 de 18.8% y para 1985 se situó en un 11.5%. El analfabetismo continúa claramente asociado a las condiciones de pobreza: mientras la población no pobre registra una tasa de 5.7%, ésta llega a 22% dentro de la población pobre y a un 30% para quienes viven en la miseria. Igualmente, se concentra más en el sector rural (24%) que en el urbano (7%). Y aquí las diferencias regionales nuevamente son significativas, y los tres departamentos señalados como rezagados anteriormente padecen el analfabetismo en forma importante: Chocó tiene la tasa más alta (30%) y Córdoba y Sucre están cerca del 20%, es decir que triplican y duplican la media nacional, respectivamente. Igual tendencia se registra en cuanto a cobertura educativa, la cual sin duda se ha ampliado. Veamos el siguiente gráfico.

COBERTURA EDUCATIVA POR NIVELES

	1975	1980	1985
Primaria	92.89	96.43	90.11
Secundaria	30.74	35.22	42.32
Superior	6.32	6.69	10.28

(Fuente: *Coyuntura Social*. Fedesarrollo Diciembre 1989. Cuadro No.1, pág. 31.)

Es importante reseñar una mayor participación de la educación pública en el nivel secundario: el sector privado ha mantenido su participación en la primaria (15%), la ha reducido en secundaria (en 1970 era de 50% y para 1988 representó el 38%) y ha ganado unos pocos puntos en el nivel superior (en 1973 abarcaba el 50% y en 1986 alcanzó un 58%). Sin embargo, esta ampliación de la cobertura no nos dice nada con relación a la calidad de la educación³⁹.

Este aumento en la cobertura educativa nuevamente favorece al sector urbano y a las regiones que están en mejores condiciones relativas en cuanto a la pobreza se refiere: la Costa Atlántica es la que presenta las más bajas coberturas en los tres niveles, al igual que Chocó, Cauca, Nariño y Caquetá. Las mejores coberturas se presentan en Bogotá, Valle del Cauca, Antioquia y los departamentos del eje cafetero. Sin embargo, es preocupante el análisis de los datos absolutos: las cuatro principales ciudades del país —Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla— albergan hoy día 495.000 analfabetas, de los cuales el 63% son niños entre los cinco y nueve años⁴⁰.

A pesar de los esfuerzos realizados en esta materia, estamos aún muy lejos de hacer realidad el derecho constitucional

39. Algunos indicadores aproximados sobre la calidad de la educación se pueden consultar en *Coyuntura Social* op. cit. parte III.

40. Dane: Encuesta de Hogares. *El Espectador*, enero 13 de 1990, p. 7A.

de educación obligatoria y gratuita, situación más difícil si se atiende al comportamiento decreciente del gasto público en educación, el cual a partir de 1984 se ha reducido en forma continua⁴¹. De persistir esta tendencia, las brechas serán en un futuro muy cercano más grandes y menores las oportunidades de la población para acceder a una mejor condición de vida.

3.2 Situación laboral: empleo y seguridad social

Sin duda, la dinámica económica en Colombia le ha otorgado históricamente la primacía al crecimiento económico por sobre el bienestar social, lo que se corresponde con la caracterización que hemos hecho del modelo liberal de desarrollo. En una perspectiva de modernización, situar el crecimiento económico como un fin en sí mismo origina una serie de requerimientos, en particular una profundización en la división del trabajo y una ampliación del mercado. Además debe ir asociado a la innovación permanente, lo que presupone la movilidad de recursos, en particular de las ocupaciones, y exige mayores niveles de educación, información y uniformidad en la comunicación oral y escrita, con el fin de que todos y cada uno estén en condiciones de leer los mismos códigos⁴². Esto significa una disminución de las distancias culturales y por tanto una homogeneización de los individuos. Así, la homogeneidad se constituye en el fundamento de la división del trabajo y a su vez la división del trabajo la propicia.

A su turno, las relaciones mercantiles asociadas a la profundización de la división del trabajo tienen un carácter impersonal, por su naturaleza anónima, que contribuyen a la homogeneidad. Ya desde los tiempos de Adam Smith, éste puso al descubierto la importancia del tamaño del mercado en el avance de la división del trabajo, si bien lo concibió como un

41. Ver *Coyuntura Social* Op. cit. cuadro No. 4 p. 15.

42. Gellner, Ernest: *Cultura, Identidad y Política. El nacionalismo y los nuevos cambios sociales*. Ed. Gedisa, Barcelona 1989. p. 26.

proceso gradual e irreversible, fincado en la salarización creciente. Sin embargo, frente a este derrotero de secuencia y de unilinealidad pregonado por Smith y por los apologistas de la modernización, la evidencia histórica latinoamericana arroja contraevidencias y traza un escenario en el que se impone la simultaneidad, la reversibilidad y la fractura de la idea de progreso. La brecha entre los países llamados centrales y los periféricos se ha ensanchado, así como los desequilibrios al interior de estos últimos.

A comienzos de siglo la tasa de salarización de la población activa en Francia era más o menos de 60%, y en Gran Bretaña de 90%⁴³. Hoy, arribando a fin de siglo, la tasa media de salarización en América Latina tan sólo se acerca a un 50%. Lejos de estar frente a un proceso gradual, la movilidad de los trabajadores no se estructura alrededor del empleo asalariado, sino alrededor de la estructura "formal-informal"⁴⁴, lo que implica una importante reversibilidad: retorno a la tierra, al trabajo independiente, a la microempresa, al trabajo ambulante, al destajo, etc.

Así por ejemplo en Chile, entre 1971 y 1982, la proporción de obreros dentro de la fuerza de trabajo total se reduce de 21% a 11% y el empleo "informal" pasa del 18% al 27%⁴⁵. En Colombia, entre 1982 y 1987, el empleo urbano total creció al 3.6%. Y mientras el trabajo asalariado lo hizo al 2%, el no asalariado creció al 6%⁴⁶. No sobra anotar que este comporta-

43. Lautier, Bruno: "Incorporación restringida en el asalariado, sector informal y política de empleo en América Latina". Rev. *Lecturas de Economía*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia No. 24. Medellín, septiembre-diciembre 1987.

44. *Ibid.*, p. 114.

45. *Ibid.* Es de aclarar que el término "informal" no es muy adecuado pues encierra una visión dualista, cuando en realidad se trata de un conjunto de actividades que son componente esencial del empleo y la producción y que expresan una simultaneidad de relaciones.

46. Bejarano, Jesús A: "La estrategia de desarrollo en el plan de Economía Social" en: *Comentarios sobre el Plan de Economía Social*. Ed. Fescol, Bogotá, junio 1988 p. 211.

miento corrobora la tesis desarrollada por Hugo López según la cual, en la crisis, el sector moderno se ajusta a través del empleo (prescindiendo de mano de obra) mientras que el sector informal se ajusta por la vía de los ingresos⁴⁷.

Lo anterior nos permite visualizar, una vez más, los límites intrínsecos al modelo liberal de desarrollo seguido, el cual se encuentra imposibilitado para absorber la fuerza laboral creciente, no logrando integrar a amplios sectores de la población a la dinámica del crecimiento y a sus beneficios, generando más desempleo y subempleo que empleo estable y convirtiendo la supervivencia en una lucha cotidiana. La composición del empleo permite ilustrar lo anterior: el 55% del empleo urbano en las cuatro grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), y el 63% en las ciudades intermedias, está localizado en actividades informales. A su vez, en la industria —que en principio es el sector “moderno”— el 42% del empleo es generado por empresas de menos de 10 trabajadores y el 33% por menos de 5 (especialmente confecciones, cuero, alimentos, madera, muebles, metalmecánica)⁴⁸. A esta situación se suma el deficiente papel del sector público en la generación de empleo, que para 1986 representó tan sólo el 18% del empleo no agrícola, mientras en América Latina la media era entonces del 27%.

Si a lo anterior agregamos las condiciones salariales y los niveles de desempleo, podemos concluir reiterando las precarias condiciones en la calidad de vida y los límites a la ampliación del mercado, por ausencia de una masa creciente de compradores efectivos. Desde los años cincuenta, el informe Currie —“Bases de un Programa de Fomento para Colombia”— señaló como nuestra principal dificultad la situación de pobreza extrema. Diagnóstico que persistió en el Informe de la OIT al plan-

47. López, Hugo: “El papel del sector informal en una estrategia de desarrollo” Rev. *Cuadernos de economía* No. 12. Facultad de Economía, Universidad Nacional 1988.

48. *Ibid.*

tear cómo el problema colombiano no sólo era de desempleo sino de subempleo y bajos ingresos. En los años setenta y ochenta la tasa de desempleo se mantuvo entre 9% y 10% (promedio anual), mientras que para los ochenta y noventa ascendió a niveles situados entre el 11% y el 12%. En el primer período los salarios reales para obreros y empleados aumentaron en promedios del 10% y 15% para los primeros y del 7% y 10% para los segundos. Este aumento en el desempleo de la segunda década estuvo acompañado por unos salarios reales casi constantes (0.26% obreros y 0.4% empleados), comportamiento asociado a la dinámica de crecimiento de la actividad económica⁴⁹.

Aunado a lo anterior, la evasión de la ley laboral explica que para 1984 el 13% de los trabajadores "formales" devengaran un salario inferior al mínimo, porcentaje que en el sector "informal" se eleva al 40%⁵⁰.

En el sector rural, la tasa de desempleo, si bien está por debajo del total nacional (4.6%), muestra un enorme subempleo (16%). La región Atlántica concentra los mayores índices, seguida de la Pacífica, Central y Oriental, en su orden. Solamente el 47% de los hogares derivan sus ingresos principales del salario y en esta modalidad, aún hoy día, el salario en especie tiene un peso bastante importante: el 43% de los asalariados recibe parte de su salario así, ya sea en alimentos, vivienda o una combinación de ambos⁵¹.

49. Un análisis más amplio en Corredor C: "Economía Colombiana... *Op. cit.*

50. López, Hugo: "La Misión Chenery: una invitación a pensar en el mediano y largo plazo" *Rev. Lecturas de Economía*, No.20. Universidad de Antioquia, marzo-agosto 1986.

51. Los datos sobre distribución del ingreso y pobreza rural han sido tomados de Ayala Ulpiano y Laverde: "Informe de avance de los estudios sobre pobreza, desarrollo social y distribución de ingresos en el sector rural colombiano". Estudio hecho para la Misión de estudios agropecuarios. CID, Universidad Nacional, Bogotá, julio 1989.

Dentro del 47% de asalariados del sector rural, los obreros (principalmente trabajadores agrícolas) constituyen el 33%, los empleados en servicios el 11.5% y los trabajadores domésticos el 2.63%. Para el sector de los no asalariados se destaca la ocupación por cuenta propia (33%), seguida por el trabajador familiar (15%) y el patrón (5%). Resulta de sumo interés el hallazgo de que entre los desempleados solamente el 26% busca empleo en las actividades agropecuarias, mientras que el 24% lo busca en servicios y el 21% en el comercio. En todos los casos se aspira a una relación salarial.

En el mundo mercantil, la pobreza se asocia a los bajos ingresos y éstos se deben básicamente a las posibilidades de empleo y a la calidad del mismo. Un estudio adelantado en el año 1988 encontró que el 52% de los hogares colombianos viven con menos de dos salarios mínimos (para 1988 el salario mínimo era de \$25.637). A nivel individual la situación se muestra más dramática: si se tienen en cuenta los trabajadores tanto del sector "formal" como "informal", el 60% de ellos percibe un ingreso equivalente al mínimo legal; un 35% recibe ingresos mensuales entre 30 mil y 150 mil pesos; un 4.8% gana entre 150 y 500 mil y tan sólo un 0.2% percibe más de medio millón mensual⁵².

La precariedad en el nivel de ingresos parece ser mayor en el sector rural: para el año anterior, el 93% de los ocupados en este sector recibían un ingreso inferior a \$51.300, y de éstos el 70% percibía sumas inferiores a \$25.650⁵³. Es fácil inferir de estos datos el estado de la calidad de vida, si se tiene en cuenta que para entonces el valor de la canasta familiar para obreros era de \$60.674 y el de la canasta nutricional de \$38.274⁵⁴.

52. "Cuánto gana la gente" Rev. *Semana* No. 327, agosto 15 de 1988. Indagada la fuente, la seriedad de la encuesta permite pensar que los datos son bastante aproximados y por eso se han recogido.

53. Ayala, Laverde. *Op. cit.*

54. Botero, Diva: proyecto sobre "Precios de los Alimentos" Cinep.

Esta realidad expresa cómo el crecimiento económico como fin se ha mantenido, aunque cada vez a ritmos menores por las contradicciones inherentes señaladas, acarreado una marcada concentración de ingreso y, con ella, de oportunidades. Con relación a las oportunidades es importante registrar el cambio operado. En el pasado, el nivel de ingreso y la calidad del empleo se asociaban con el nivel educativo. Tal como se señaló anteriormente, el avance en la división del trabajo exige una ampliación en los niveles educativos y éstos se constituyen en requisito y criterio para la movilidad del trabajo, desde una perspectiva de sentido ascendente.

Sin embargo, dijimos que el tipo de desarrollo seguido en el país ha puesto en entredicho el proceso de salarización creciente y la industrialización ha encontrado los límites en su propio interior, dando lugar a una "modernización a medias". Si bien una de sus consecuencias ha sido la ampliación de la cobertura educativa en calidad de requerimiento, la demanda de mano de obra calificada no ha tenido un aumento paralelo. Ello significa que el nivel educativo del trabajador en buen grado se ha independizado del nivel de ingreso percibido y de la calidad del empleo desempeñado.

Entre 1976 y 1985, de cada cien nuevas personas que ingresaron a la fuerza laboral urbana sólo dos carecían de toda educación, 17 tenían estudios primarios, 58 habían cursado secundaria y 24 estudios superiores. Paralelamente, las diferencias de ingresos se han reducido: Un trabajador con formación universitaria ganaba en 1976 cinco veces más que uno con estudios primarios, mientras en 1984 la relación era de sólo 1.5 veces. En 1976 un bachiller recibía el doble de un trabajador con primaria y en 1984 este diferencial era de 1.5 veces. Esta reducción en las diferencias también se aprecia entre los trabajadores "formales" e "informales": para 1986 la mitad de los bachilleres y la cuarta parte de las personas con educación superior trabajaban en el sector "informal"⁵⁵.

55. López, H: La Misión Chenery... *Op. cit* pp. 158 y ss.

Tenemos entonces que una de las expectativas centrales de la idea de modernización, de progreso, como es la educación, se convierte en una clara frustración por cuanto su alcance no garantiza una mejora progresiva en la calidad de vida, y lo que parece operarse es una nivelación por lo bajo.

Es innegable la gravedad de las consecuencias derivadas de esta frustración, pues tocan no sólo lo económico, sino que quizás lo más importante es que ponen en cuestión el ordenamiento social, como lo veremos más adelante. Por el momento señalemos que son sectores más educados, y por lo tanto están en condiciones de percibir en forma más clara las desigualdades sociales y la injusticia de que son objeto.

La carencia de oportunidades trunca la homogeneización de los individuos, profundiza las distancias sociales y hace más heterogénea y compleja la organización social. Todo ello se constituye a la vez en una talanquera para la ampliación del mercado y la profundización de la división del trabajo, fundamentos de la modernización.

4. Las mediaciones institucionales: el gasto social

Los efectos colaterales de la dinámica económica seguida en el país tienen un enorme efecto retroalimentador. La desintegración y estrechez del mercado dificultan la división del trabajo, el cambio técnico y la homogenización de los individuos, incluso en el nivel más incipiente como es en su rol de consumidores. Sumado a lo anterior, la enorme fragmentación de intereses económicos hace aún más difícil que operen con eficacia las ya de por sí limitadas leyes del mercado, lo que sugeriría la necesidad de un importante papel del Estado como ente regulador en la asignación y distribución de recursos, así como en la regulación de lo social, en la perspectiva de liderar tanto el crecimiento económico como el bienestar social.

Sin duda, en las sociedades hoy llamadas modernas, el rol del Estado como garante de los procesos de acumulación fue

y sigue siendo de suma importancia, en particular en lo que atañe a la reproducción de la fuerza de trabajo. Allí los procesos crecientes de salarización, de división del trabajo y de urbanización, hacen de él un importante proveedor de bienes públicos y colectivos (asistencia médica, infantil, servicios públicos, programas de vivienda, recreación, etc.) y de garante de la reproducción de la fuerza de trabajo, incluidos los períodos de inactividad económica (seguro de desempleo, vejez, indemnizaciones, pensiones, etc). Pero, a más de garantizar la permanencia de la relación capital-trabajo, estimula la demanda agregada (al constituir salario indirecto) y neutraliza, o por lo menos aminora, los conflictos de clase.

A diferencia de las economías centrales, en las economías periféricas, donde la relación salarial es aún precaria, el gasto público se orienta a crear las condiciones materiales de producción (ya sea a través de producción de bienes estratégicos, de obras de infraestructura, de traslados de recursos públicos a los privados, etc.) contribuyendo a la valorización del capital y a la ampliación de la relación salarial y del mercado interno.

En Colombia, el rol del Estado, incluso con relación a este último tipo de gastos, ha tenido un perfil muy bajo si se juzga por lo analizado hasta el momento. El estudio de B. Tovar corrobora lo anterior. Hasta los años cuarenta las "mayores magnitudes del gasto público se dirigían hacia los gastos de administración y funcionamiento y de inversión y fomento, los gastos sociales, en cambio, recibían valores notablemente inferiores"⁵⁶.

Además, el aporte del sector público en la economía ha sido muy modesto: en los inicios de la década del cincuenta la participación global del gobierno no alcanzaba el 10% del producto y en los siguientes veinticinco años sólo ganaría 4.5% en el PIB, para situarse en 1975 en un 14.5%⁵⁷. Ello se explica

56. Tovar, B: Modernización y desarrollo... *Op. cit.* p. 171.

57. Kalmanovitz, Salomón: "Efectos macroeconómicos del gasto público". En revista *Economía Colombiana* Nos. 201-202. Contraloría General de la República, Bogotá, enero-febrero 1988.

en buena parte por el papel subordinado que le confiere al Estado el modelo liberal de desarrollo, rol que ha sido constante en nuestro país.

El liderazgo estatal a través del gasto público ha sido limitado por factores económicos y políticos. Entre los primeros son de destacar: los intereses privados claramente monopolizados y organizados (los distintos gremios), lo que les confiere un mayor poder; las trabas para gravar las rentas de capital⁵⁸; la dilapidación de los escasos recursos públicos; el débil excedente económico, y la precaria inserción en el mercado internacional. En cuanto a los factores políticos, basta con destacar cómo la ineficiencia y desregulación del gasto público es una de las condiciones de existencia de nuestro sistema político.

La fragmentación de los poderes regionales y locales, cuyo fundamento son las prácticas clientelistas, llevan a la usurpación del erario público para mantener vivas las clientelas y para el enriquecimiento propio y el de sus más cercanos copartidarios. En la asignación del gasto prevalecen los intereses políticos y privados, permitiendo que en la negociación y asignación de los recursos se impongan las estrategias de las entidades y de los protagonistas con mayor peso económico y/o clientelar⁵⁹.

Así el manejo del gasto público se convierte en importante mecanismo de reproducción electoral, sacrificando siempre la satisfacción de las necesidades mínimas del grueso de la población, e incluso de los electores mismos. Si estos indicadores se

58. El Estado acude a gravar más los consumos (el IVA más el impuesto a las importaciones representan el 7.5% del PIB) y no a los posibles excedentes (ganancias, rentas agrarias, intereses y salarios de las capas medias) que tan sólo aportan el 3.5% del PIB en la forma de impuestos directos. Kalmanovitz, Salomón: "Modernidad y Competencia". Trabajo hecho para la Misión de Ciencia y Tecnología. Bogotá, diciembre 1989.

59. Un análisis concreto sobre este tipo de impedimentos en Mora, Leonidas y Corredor, Consuelo: *El Plan Nacional de Rehabilitación: alcances y limitaciones*. Rev. *Economía Colombiana* Nos. 224-225, Bogotá, diciembre-enero 1990.

han traducido en un mediocre papel del Estado en lo que concierne al gasto público en general, aún más restringido ha sido el espacio para el gasto público social, cuando éste es sin duda uno de los elementos que permite diferenciar la sociedad tradicional de la moderna, pues el desarrollo de la política social significa el "paso para sustituir la tradicional incertidumbre del "bienestar" de origen caritativo-religioso, por la certidumbre de un "bienestar" dado por el Estado como deber socialmente considerado"⁶⁰.

Si de algo ha carecido la política social en Colombia es de la certidumbre. Su tratamiento siempre ha tenido un carácter residual, dado el contexto liberal del modelo de desarrollo que combate las pretensiones estatales por inmiscuirse en las relaciones sociales. Lo anterior se expresa claramente en el comportamiento histórico de los gastos orientados a objetivos sociales.

El gráfico No. 1 presenta la evolución de gastos entre 1925 y 1950. En él se destaca no sólo la baja magnitud de los gastos sociales con relación a los gastos totales, sino también su relativa constancia, en particular hasta 1946.

Así mismo, para el periodo 1950-1985, encontramos que los servicios del Estado (educación, salud, recreación, venta de servicios y servicios financieros oficiales) ganan en esos 35 años solamente cuatro puntos en el PIB (para 1950 representaban el 5.3% y para 1984 el 9%) frente a 11 puntos que ganan los rubros de consumo e inversión⁶¹. Desde 1984 en adelante la reducción del gasto público social ha sido considerable, tanto en gasto social per cápita como con relación al gasto público total y al PIB.

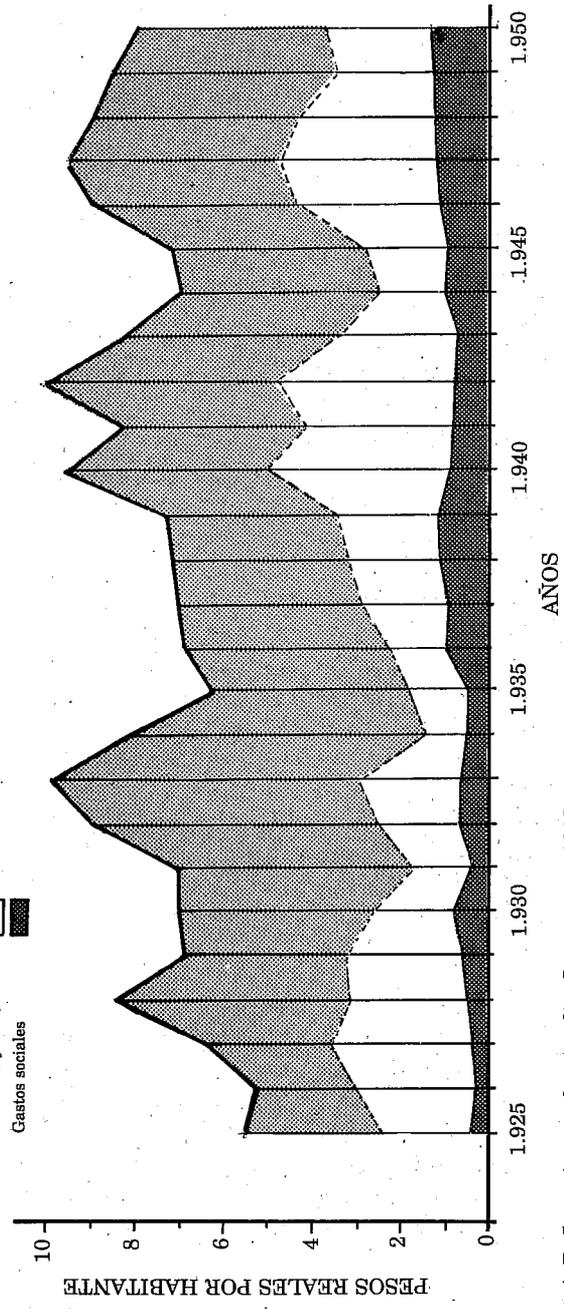
60. Vargas, Alejo: "La Política Social: entre la adecuación del Estado y la crisis del régimen político". Mimeo 1989 p. 3.

61. Kalmanovitz, S: "Efectos macroeconómicos... *Op. cit.*

Gráfico 1
ESTRUCTURA DE LOS GASTOS NACIONALES PER-CAPITA
 (Pesos reales*)
 1.925-1.950

CONVENCIONES

- Gastos totales
- Admon. y funcionamiento
- Inversión y fomento
- Gastos sociales



* Deflatación con base índice López, sept. 1918.

Fuente: Con base en CEPAL: *El Desarrollo Económico de Colombia* - Anexo Estadístico - Dane, Bogotá.

	Gasto Social Por Habitante *	Gasto Social/Gasto Social/ Gasto Total	Gasto Social/ PIB
1980	1.471	34.13%	7.45%
1984	1.865	37.82%	9.40%
1988	1.546	29.40%	7.21%

FUENTE: *Coyuntura social*, Fedesarrollo *Op. cit.* Cuadros 1, 2 y 4

* Precios constantes de 1975

En el periodo 1980-1988 todos los componentes del gasto social (educación, salud, seguridad social y vivienda) han perdido participación dentro de la distribución del gasto público, en favor de una mayor participación de los gastos dirigidos al sector económico, a justicia, defensa y medio ambiente. Estos ganaron cinco puntos, absorbiendo en 1988 el 70.6% del gasto público total.

La reducción sensible que registra el gasto social a partir del año 1984 está claramente asociada con el inicio del "ajuste" derivado de la crisis de la deuda y de la recesión económica. Una vez más se pone en evidencia el manejo residual de la política social, que es la llamada a asumir la socialización de los costos. Los modestos alcances en materia social se han circunscrito a la población trabajadora, y en particular al sector asalariado, el cual, como ya se señaló, constituye una pequeña proporción de la población colombiana. Así pues, en una sociedad tan heterogénea y en ausencia de una política redistributiva, el campo abierto le queda a la exclusión y a la marginalidad.

En efecto, las políticas de vivienda, salud y seguridad social, las más de las veces se diseñan para núcleos de población muy definidos, en particular para los asalariados, quienes mediante sus cesantías pueden acceder a los escasos programas de vivienda y gracias a su afiliación al Seguro Social o a las Cajas de Compensación tienen acceso a los servicios de salud y a la seguridad social. El equivocado diseño de estas políticas, y sus precarios resultados, se pueden observar claramente en

el caso de la seguridad social. En Colombia, este es un "sistema que protege ante todo, al trabajador y su familia pero no al ciudadano en general. Es decir, es un sistema de seguridad social para el trabajador, básicamente para el asalariado del sector formal de la economía"⁶².

El bajísimo grado de cobertura del Instituto del Seguro Social —ISS— confirma lo anterior: para 1988 solamente el 7.9% de la población colombiana estaba cubierta por el Seguro. Si nos ocupamos del total de asalariados del sector privado, la cobertura es tan sólo del 34.7%. Esto último indica que aún para aquellos a quienes más se orienta esta política, el servicio dista mucho de alcanzar niveles satisfactorios.

Esta distancia se aprecia mucho más si observamos la modalidad de afiliación: el 84% de los trabajadores afiliados lo están bajo la modalidad clásica que cobija al trabajador cotizante, los gastos de maternidad de su esposa o compañera y la salud de los hijos en el primer año de vida. Sólo el 16% están afiliados en la modalidad familiar, la que cobija a todas las personas de la familia que dependen económicamente del trabajador. La orientación del servicio hacia los asalariados contribuye a explicar las importantes disparidades regionales: el 31% de los afiliados se concentra en Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca y San Andrés. Es decir, se trata de los tres departamentos más industrializados del país y de una Intendencia con una importante actividad hotelera y comercial.

Los departamentos con menor cobertura son Choco, Córdoba, Sucre y Caquetá, en los cuales incluso no existe la modalidad familiar, con excepción de Córdoba donde sólo representa el 12% de los afiliados. Como se recordará, estos departamentos son los que registran los índices más alarmantes de pobreza.

Por lo anterior es conveniente reiterar una de las conclusiones del estudio de Fedesarrollo: "Ello denota una grave contradicción en la concepción de la seguridad social desarrollada

62. Coyuntura Social *Op. cit.* p. 61

hasta el momento en el país, en la medida en que no se busca apoyar con servicios a quienes, por sus limitaciones, más lo necesitan”⁶³.

El examen que acabamos de realizar nos permite concluir sobre el pobre papel que ha tenido la política social, incluso limitada a la población trabajadora. Es fácil entonces imaginar la desprotección en la que se encuentra el grueso de la población. La exclusión y la marginalidad derivadas del modelo liberal de desarrollo seguido, se refuerzan así por la subordinación y precariedad del Estado. Que el 83% de los paros ocurridos entre 1982 y 1988 hayan tenido lugar en poblaciones menores de 50.000 habitantes, y que en su mayoría se dirigieran a los gobiernos central y departamental, es un reflejo de la marginalidad y desatención estatal. Esto se confirma si se tiene en cuenta que el 49% de los paros han tenido como motivación reclamos por equipamiento urbano (servicios públicos domiciliarios, infraestructura física y vivienda) y el 17% por servicios sociales (educación, salud, transporte y recreación)⁶⁴.

Este complejo escenario llama la atención sobre la necesidad de una reorientación en el curso del desarrollo, y en particular de la política económica, si queremos aspirar a una sociedad más igualitaria y justa, requisito indispensable para un nuevo orden social y político, cuyo fundamento debe ser la integración de los individuos en calidad de ciudadanos libres.

II. EL MODELO LIBERAL DE DESARROLLO Y LA CONSTITUCION DE LO POLITICO

El análisis desarrollado hasta el momento nos ha permitido identificar el modelo de desarrollo seguido en el país, el cual se ha fundamentado en profundos desequilibrios económicos

63. *Ibid.*, p. 65

64. Henao, Juana: "Qué ha pasado con los movimientos cívicos?" Bogotá, Cinei 1989, (inédito).

y sociales que se expresan en la centralización y concentración económicas y en la polarización social, en los ámbitos nacional, regional y local.

Estos desequilibrios no sólo significan exclusión y marginamiento de amplios sectores de población sino también la desintegración y estrechez del mercado interno, lo que le impone límites a la continuidad misma del proceso de acumulación. Pero sus implicaciones no paran allí. La exclusión y la marginalidad económicas tienen su contrapartida en lo político. La estructura productiva altamente concentrada, cuya expresión importante es la inequitativa distribución del ingreso, guarda una íntima relación con la inflexibilidad del régimen político y de las instituciones a través de las cuales éste se expresa, en particular en los partidos políticos y en la administración pública.

La lucha política en Colombia ha sido una estrategia de poder y no una estrategia de orden. Este ha sido el fundamento y la restricción del sistema. El Estado en Colombia, por su debilidad, no ha logrado liberarse de las redes de poder político (el bipartidismo) y económico (las élites económicas). La fragmentación del primero y el liberalismo del segundo han impedido la constitución de un proyecto nacional. La crisis actual por la que atraviesa el país expresa con intensidad la dislocación del orden vigente, frente al cual quedan en entredicho todas las instancias sociales.

Paralelamente emergen nuevos actores, nuevas formas de organización social, ya sean espontáneas o inducidas, legales o ilegales. Se reclaman así nuevas formas de organización institucional y económica. Todo ello se da en medio de una intrincada dinámica que parece desbordar cualquier correctivo posible.

Como quedó demostrado, la situación actual es fruto de un largo proceso económico y político en el que han primado los poderes privados y se ha colocado al Estado al servicio de

intereses económicos y políticos particulares⁶⁵. Estos, en forma reiterada, han torpedeado la consolidación de un Estado con capacidad para liderar un proceso de desarrollo en un horizonte de largo plazo, que modernice al país y atienda las crecientes necesidades y expectativas de amplios sectores de la población.

1. Salarización, Mercado y Ciudadanía

La precariedad económica se traduce en precariedad política al privar a los individuos de la base económica para acceder al estatus de *ciudadano*, el que supone por lo menos la existencia de una mínima igualdad económica y social que permita el ejercicio de sus derechos y deberes. Por ello, una de las características de la modernidad es la integración económica, social y política. Sin ésta lo que hay es una caricatura de modernidad y una modernización a medias, cimentadas sobre la exclusión.

De ahí que la precariedad de la base ciudadana está en íntima relación con la estrechez del mercado y la no generalización de la relación salarial. La exclusión se constituye en fundamento de la primera y en efecto de las segundas. Todo ello teje una red de relaciones que configuran la especificidad de lo social, la fragilidad de lo nacional y la fragmentación de poderes públicos y privados.

Si el ciudadano es el cimiento de la sociedad moderna, y para su existencia se requiere de un mínimo de igualdad para acceder a los beneficios económicos y sociales y poder expresarse como sujeto político, ciudadanía y constitución del mercado interior son indisolubles. Se infiere así que la fragmentación de las relaciones sociales en económicas y políticas le confiere al hombre una doble existencia: en lo económico como propietario y en lo político como ciudadano.

65. En este sentido se orientan los trabajos de Fernán González, en particular "Precariedad del Estado y fragmentación del poder" en *Rev. Análisis* No. 3 op. cit. y "Aproximación a la configuración política de Colombia" en *Controversia* Nos. 153-154, Cinep Bogotá, octubre 1989.

La circulación mercantil fetichiza la explotación, pues "igual" formalmente la desigualdad real de la producción. Los individuos aparecen como propietarios de mercancías, ya sea de medios de producción o de su fuerza de trabajo, y como tales se relacionan en el mercado en igualdad de condiciones. Análogamente a la circulación, lo político "igual" abstractamente la desigualdad concreta, elevando a la categoría abstracta de "ciudadanos libres" los "iguales propietarios privados"⁶⁶.

Por todo lo anterior, el fenómeno de la fetichización se traduce en la "naturalización de la explotación y la desigualdad económica y la institucionalización de la libertad y la igualdad política"⁶⁷.

En lo económico el mercado tiene un rol fundamental, mientras que en lo político éste le corresponde al derecho. El mercado es regulador de las relaciones entre los propietarios que frente a él aparecen como iguales, consolidando las individualidades al mismo tiempo que las colectiviza. El derecho, por su parte, regula las relaciones entre ciudadanos, haciéndolos aparecer como iguales ante la ley y análogamente reafirmando y sociabilizando las individualidades. Ya desde Adam Smith fue clara la relación entre tamaño del mercado y grado de división del trabajo. Pero obsérvese que este último tiene también una importante función en cuanto a la homogeneización, cohesión y control sociales. Los fundamentos que subyacen al doble carácter del hombre como propietario y como ciudadano son los de libertad e igualdad. En Colombia, donde la relación salarial es precaria, coexisten formas de producción y de trabajo no capitalistas y la estructura productiva es incapaz de integrar a amplios sectores de la población, el mismo sistema económico impide la constitución del hombre como propietario y ciudadano, libre e igual.

66. Capella, Juan R.: *Entre Sueños*. Ensayos de Filosofía Política. Ed. Icaria, Barcelona 1985.

67. Brunet, Ferrín: *Sobre la cosificación contemporánea de las relaciones de producción*. Estado e Ideología. Universidad de Barcelona. España 1985 p. 12

Por ello el clientelismo, en buena parte, ha sido una práctica funcional al problema de la integración. Las redes clientelistas le han permitido a importantes sectores de la población acceder a los bienes públicos y tener algún sentimiento de pertenencia e identidad política.

La historia política colombiana ha estado atravesada por esta restricción. El proceso histórico de conformación del Estado indica que uno de los resultados de los llamados procesos de independencia política significó la imposición de Estados Nacionales y Soberanos como forma de organización social, para garantizar el desarrollo del capital a escala mundial.

“Tal como la generalización de las relaciones mercantiles en el interior de una sociedad produce la figura del propietario de mercancías libre e igual, en abstracto, las formas de intercambio en el mercado mundial se basan en la competencia de mercados nacionales considerados en forma abstracta como iguales. Y tal como del propietario de la mercancía se desdobra la figura del ciudadano libre e igual, el capital nacional que se presenta en el mercado mundial, conoce su transfiguración política en el principio de soberanía, en la igualdad y libertad abstractas de los Estados...La comunidad jurídica de Estados Nacionales Soberanos es la organización que se da del mercado mundial para asegurar las condiciones generales externas de la reproducción capitalista a escala mundial”⁶⁸.

Entonces, la precaria integración de la economía al mercado mundial, y el incipiente desarrollo de relaciones mercantiles al interior; permiten afirmar que la constitución del Estado en Colombia, como forma propia del contexto capitalista, antecedió históricamente a la existencia de relaciones sociales capitalistas, lo que le confirió una relativa autonomía a lo político. La forma Estado fue una herencia de la metrópoli que no se correspondía con la fragmentación interna en lo econó-

68. Evers, Tilman: El Estado en la periferia capitalista: Ed. Siglo XXI, México 1979 p. 100

mico, político y cultural. Ello explica en buena parte el carácter formal de la instauración de la República, que no incorporó a las diferentes regiones, culturas y grupos sociales. Los partidos Liberal y Conservador, formados muy tempranamente, serán desde entonces el medio de integración. "Al desaparecer el vínculo unificador de la Corona Española, los partidos Liberal y Conservador se constituyeron en puente entre las regiones y localidades con la Nación...Pero esta consolidación nacional a través de la mediación del bipartidismo no modificó esencialmente el carácter fragmentado y privado del poder"⁶⁹. Así, el orden actual nació desintegrado. De ahí la debilidad de lo nacional, que queda reducido a un carácter formal, a una definición espacial, a una delimitación territorial, que no se basa en una unidad económica ni en una integridad cultural y social.

El Estado entonces no ha podido tomar la apariencia de ser el portador del interés general social, ni siquiera del conjunto de las clases dominantes. En su lugar, se ha identificado con intereses sociales particulares, sobre alianzas precarias, sin lograr la constitución de un proyecto hegemónico nacional. No se ha logrado trazar en forma clara una frontera entre lo público y lo privado. Lo que ha sido una constante es la fragmentación y privatización del poder.

Los poderes privados han obstaculizado la construcción de un Estado moderno que es el llamado a constituir un ámbito colectivo. Esta función es imposible de adelantar en un Estado privatizado: "en la medida en que el Estado deviene en un 'mercado político' de intereses particulares, a los ciudadanos les resulta difícil reconocer en el Estado una 'res pública'. Se desvanece la dimensión simbólica del Estado que aparece ahora guiado exclusivamente por una racionalidad formal instrumental"⁷⁰

69. González, Fernán: "¿Hacia un nuevo colapso parcial del Estado?". Rev. *Análisis, Documentos Ocasionales* No. 50, op. cit.

70. Lechner, Norbert: "Democracia y Modernidad. Ese desencanto llamado posmoderno". Rev. *Foro* No. 10, Bogotá, septiembre 1989.

Así se ha configurado un Estado débil política, financiera y administrativamente, con una muy precaria legitimidad. El Estado ha logrado un reconocimiento no principalmente por la vía del consenso sino de la dominación, con un doble efecto adverso: de un lado, le ha restado autonomía para liderar proyectos nacionales dada la necesidad de contituirse y apoyarse en la amplia red de poderes locales, todos signados por los colores bipartidistas. De otro, el Estado ha carecido del monopolio legítimo de la fuerza. Ello se ha evidenciado desde el siglo pasado en las numerosas guerras civiles, pasando por la violencia de los años cuarenta y cincuenta, hasta llegar a los niveles de violencia actuales.

Esta larga tendencia nos muestra cómo violencia y fragmentación del poder se retroalimentan. "Esta lección del pasado podría ser útil a los organizadores y financiadores de los grupos contraguerrilleros denominados paramilitares, lo mismo que a las autoridades que se hagan la vista gorda ante ellos. No se sabe a dónde puede conducir una cadena de retaliaciones políticas de carácter privado en un Estado precario, donde el poder político sigue siendo fragmentado y privatizado. Precisamente estas formas de 'justicia privada' y los grupos paramilitares de derecha o izquierda ilustran tanto la carencia del monopolio estatal de la fuerza como la privatización y fragmentación del poder"⁷¹.

2. Modernización y relaciones premodernas

La serie de trabas impuestas a la construcción de un Estado moderno conduce a que la sociedad privilegie las estrategias individuales por sobre las colectivas. De ahí que no le falte razón a Pecaut⁷² al señalar que "el modelo liberal de desarrollo es un elemento central del orden en Colombia". Este ha propor-

71. González, Fernán: "Un Estado en construcción". Rev. *Análisis, Documentos Ocasionales* No. 53. Cinep, Bogotá, mayo 1989.

72. Pecaut, Daniel: Orden y Violencia... *Op. cit.* Tomo II p. 362.

cionado un adecuado contexto para una *modernización a medias* y para una contención de la *modernidad*.

El que la modernización se haya adelantado ajena a un proyecto moderno limita los dos procesos. La modernización algo cambia pero también nos cambia. Elementos modernos se generan dislocando el "orden y valores" anteriores, pero sin generar un "algo" nuevo. La modernización impone su racionalidad formal (el cálculo, la eficiencia, el lucro, el control) pero dentro de una dinámica excluyente que encuentra sus límites en su propio interior, quedándose a medio camino.

La modernización, y con ella la división del trabajo, modifican las condiciones materiales de la sociedad pero también someten la organización social a sus leyes. Se desarrolla la industria no sólo de bienes materiales sino también de ideas, culturas, lenguajes e imágenes que responden a sus mismos códigos para poder ser legibles.

La integración y desarrollo del mercado no comprometen sólo las mercancías sino también el mundo de las ideas. Las relaciones mercantiles y de comercio, por su carácter impersonal, otorgan una libertad que trastoca el orden social.

Pero el surgimiento del individualismo a partir de la dislocación de las relaciones anteriores, de su engranaje en la rueda de la modernización —donde se impone el mercado por sobre todas las relaciones, por diversas que sean—, crea desorden por el debilitamiento o ausencia de otros mecanismos de identidad.

En Colombia la modernización alcanzada, a pesar de su precariedad, ha inducido transformaciones importantes. En los últimos veinte años se ha dado un proceso creciente de secularización espontáneo —por supuesto inacabado—, una internacionalización de la vida cotidiana para importantes núcleos de población, una mayor cobertura en la educación, etc. Estos cambios que hacen emerger con más fuerza las desigualdades pues descomponen y recomponen sociedades agrarias, generan

desempleo y concentran las migraciones en las grandes ciudades.

Esta población desplazada se convierte en marginal por efectos de la incapacidad administrativa y fiscal del Estado, el carácter excluyente del sistema político, la lógica de los negocios privados y las limitaciones del aparato productivo. La modernización por sí misma no ofrece un principio de integración y cohesión sociales. Trastoca los mecanismos de cohesión anteriores (la religión, las lealtades personales, el sentido de pertenencia) y la explicación del orden anterior (basada en el orden divino) pero sin ofrecer la cohesión social moderna, la ciudadanía, impidiendo así la constitución de una identidad nacional y un reconocimiento de la sociedad como colectividad, de donde se deriva su incapacidad para actuar sobre sí misma. Sin duda en el pasado la religión proporcionaba una cohesión importante. Hoy día se trata más de un proceso de secularismo que de secularización: "En el país hizo colapso la ética católica sin tener aún una ética civil sustituta"⁷³.

En otros términos, ha sido una secularización a medias, pues aún no se ha dado "la sustitución del fundamento divino por el principio de soberanía popular"⁷⁴. Incluso en el presente desata fuertes controversias la consulta al constituyente primario como mecanismo de reforma a la Constitución, ya sea por "respeto a la legalidad" o por "inconveniencia". El referente sigue siendo el mismo: la soberanía popular no se puede constituir en fundamento de un orden social cuando aún no se ha logrado siquiera la constitución de la ciudadanía. Pero la mayor conciencia sobre las desigualdades, ya no derivadas de un "orden divino" sino del desorden de los hombres, pone en entredicho la legitimidad del orden vigente.

73. De Roux, Francisco: "El precio de la paz en el vacío ético y social" *Rev. Facultad Nacional de Salud Pública*. Universidad de Antioquia Vol. 10 julio-diciembre 1987. p. 45.

74. Lechner, N: "Democracia y... *Op. cit.* p. 37.

La disociación entre la lógica económica y la lógica política cobra fuerza. En lo económico, más exactamente en el mundo de los negocios privados, rige una concepción aparentemente moderna: el reino de la iniciativa privada en el marco de los "derechos individuales" a costa de la exclusión de amplios sectores. Sin embargo, se trata de una élite económica tradicional en cuanto a los valores y patrones de conducta. "Las relaciones entre industria y Estado son de carácter patrimonial y las contrataciones y usufructo del capitalismo de Estado llevan un sello de familia, muy poco competitivo y más bien signado por relaciones hereditarias"⁷⁵.

Los grupos económicos establecen relaciones de superiores a inferiores (ya sea con sus competidores, sus productores derivados o sus usuarios) apoyados en la política económica y en sus relaciones personales con los centros de decisión e, incluso, gozan de una relativa inmunidad ante la ley. Buena parte de las relaciones económicas están basadas en lazos de dependencia personal y no en lazos de dependencia mercantil: consecución de empleo, movilidad laboral, adjudicación de licitaciones públicas y privadas, otorgamiento de licencias (construcción, importaciones, comercio) y control de precios, etc. Incluso en el mundo financiero las relaciones personales se convierten, las más de las veces, en el criterio para el otorgamiento de crédito. No se trata, pues, de una relación anónima. En lo político, a pesar de la existencia de partidos aparentemente modernos, prevalece una lógica pre-moderna.

La "ciudadanía" política se adquiere a través de la identificación bipartidista mediante mecanismos pre-políticos, tales como prácticas clientelistas, lealtades personales, tradición, herencia, etc. Los partidos tradicionales no han cooptado adherentes por la vía de un proyecto nacional que se diferencie doctrinariamente e interpele a amplios sectores de la población, lo cual se explica en buena parte por la débil cohesión social derivada de la heterogeneidad de las relaciones económicas,

75. Kalmanovitz, Salomón: "Modernidad y... *Op. cit.*"

culturales y sociales. En su lugar, la cooptación ha sido a través de las intrincadas redes clientelistas en las cuales no se propone un proyecto de futuro, sino el inmediato presente: la transacción mercantil de necesidades insatisfechas por puestos y prebendas, cuyo circulante es el voto⁷⁶.

Sin duda la heterogeneidad económica, política y social, y la fragmentación del poder, resultan un adecuado contexto para la precariedad ciudadana en la que se expresa el carácter premoderno de la sociedad, garantizando así los intereses de las distintas élites. En efecto, desde la instauración de la República el concepto de Pueblo como ente legitimador del sistema político fue restringido, si bien mediante distintos criterios. En todos los casos, esta delimitación le garantizaba a las élites regionales su permanencia como "cabezas de clientela".

Tal como lo demuestra F. Zambrano en sus estudios, en distintas épocas la "redefinición del pueblo" ha generado en las élites tradicionales una reacción de "miedo al pueblo", concluyendo el autor con que "este miedo a la movilización será una constante en nuestra historia política hasta nuestros días, lo que hará muy difícil la legitimación plena de las instituciones republicanas"⁷⁷. La oposición de parte de las clases dirigentes a la modernidad en general, y a la formación de un pueblo moderno en particular, se explica en buena medida porque ella erosionaría el tipo de dominación que hasta ahora les ha brindado su poderío, pues cada uno de los elementos que rigen la sociedad tradicional tiene su antinomia en la modernidad.

Adolfo Gilly⁷⁸ identifica muy bien estas antinomias: la religión es sustituida por la razón, la revelación por el conoci-

76. Esta expresión es utilizada por Luis Alberto Restrepo para caracterizar el clientelismo.

77. Zambrano, Fabio: "El miedo al pueblo". Rev. *Análisis. Documentos Ocasionales* No. 53, op. cit.

78. Gilly, Adolfo: *Nuestra caída en la modernidad*. Ed. Joan Baldó Climent. México 1988.

miento, la creencia por el pensamiento, la conversión por el estudio, la iniciación por la titulación, la comunión por la organización, la pertenencia por la propiedad y la comunidad por el individuo. "Pero cuando las ideas que anuncian la modernidad aún no están tejidas en el entramado de la vida social, el primer término permea desde abajo al segundo y le da coloratura a las relaciones sociales"⁷⁹.

Esta dislocación le ha abierto en forma continua las puertas a la violencia, pues si no están dadas las condiciones objetivas para la modernidad y no existe un proyecto colectivo para su logro, lo que se impone es la deriva, la anomia social, una ausencia de solidaridades que configuran un espacio apto para que los actores en forma particular, con estrategias e intereses privados, impongan las leyes de la fuerza.

A ello apunta Pecaut al examinar la violencia de los años cincuenta, argumento que sin duda hoy tiene plena vigencia: En Colombia, "la afirmación de la heterogeneidad de lo social es, de todas formas, consustancial a la dominación elitista. Esta supone un rechazo permanente a toda forma de fundamentación en el individualismo o la igualdad... La dominación elitista reposa sobre todo en la capacidad de inculcar la idea de la heterogeneidad, de tal manera que las desigualdades y las exclusiones encuentren una legitimidad en la referencia a una diferenciación natural"⁸⁰.

En Colombia la heterogeneidad estructural y la fragmentación del poder se retroalimentan y refuerzan el pilar del modelo liberal de desarrollo: la privatización a todos los niveles, incluido el ámbito de lo público. Ello impide la existencia de un verdadero espacio público en el que se puedan expresar y dirimir los conflictos. Las relaciones políticas, al estar fundamentadas en relaciones clientelistas, limitan la modernización

79. *Ibid*, parte IV.

80. Pecaut, D: Orden y Violencia... *Op. cit.* Tomo II p. 536.

del Estado. Las solidaridades primarias se ven así mismo coartadas, pues son relaciones de tipo interpersonal que pasan por una larga cadena de intermediación, desde los lazos familiares y de compadrazgo, que son la base de la adscripción partidista, hasta los poderes locales, regionales y nacionales. A su vez, los partidos constituyen el puente entre las solidaridades primarias y el Estado, lo que refuerza su poder en las instancias primarias.

Estas intrincadas relaciones limitan la modernización y se imponen a sí mismas una base precaria pues la ampliación de su cobertura tiene límites inherentes: los recursos por distribuir son escasos, los intereses regionales y locales son disímiles y las lealtades son negociables. De esta forma los grupos de poder, quienes controlan los espacios de representación política, se reservan de hecho para sí y para sus correspondientes clientelas el estatus de ciudadanos y los derechos que él conlleva. Esta restricción del derecho a la ciudadanía, que como se señaló es de larga data en la historia de Colombia, ha ido formando lo que algunos denominan la "ficción democrática", conformada por un "pueblo real" y un "pueblo ficticio". El primero está excluido de los derechos ciudadanos y el segundo, a más de tenerlos, goza de garantías legales para su ejercicio⁸¹.

Esta brecha entre los "pueblos" se superará, pero sólo formalmente, en el año de 1957, con la instauración general del sufragio. Y, aún hoy, no se ha logrado el pleno ejercicio del voto libre y secreto, pues la elección continúa en buena parte mediada por las prácticas clientelistas. En la actualidad es clara la brecha entre el país legal y el país real. Por ello, no es de extrañar que Colombia se precie hacia el interior y el exterior de ser un país de leyes con una gran tradición jurídica, puesto que lo jurídico es funcional al mundo de la apariencia ciudadana, donde el derecho se propone lograr en cada individuo un reconocimiento de sí mismo como ciudadano. Pero, en

81. Zambrano, Fabio: "Contradicciones del sistema político colombiano". *Rev. Análisis, Documentos Ocasionales*, No. 50, op. cit.

realidad, somos una sociedad con una juridicidad moderna, erigida sobre bases premodernas.

3. La crisis de legitimidad del régimen político

En nuestro país el clientelismo tradicionalmente había cumplido la función de integración y mediación entre el Estado y la sociedad civil, al permitirle a amplios sectores acceder a un reconocimiento social y político, proporcionándoles un sentimiento de pertenencia e identidad colectivas. Por ello el clientelismo, como práctica de integración e identidad políticas, tenía por espacio preferencial lo rural. La relación entre gamonales y clientelas no constituía amenaza en las jerarquías, pues se trataba de comunidades segregadas económica y culturalmente sin aspiraciones ni posibilidades políticas.

Sin embargo, este sistema de transacción hace crisis por los procesos crecientes de secularización, de urbanización, de ampliación en la cobertura educativa y, en fin, por las transformaciones que induce la modernización a las que ya aludimos. Se han ido conformando grupos más cualificados, en particular sectores medios, que ya no serán tan fácilmente interpelados por los gamonales y los barones electorales. Su movilidad e integración pueden lograrla, hasta cierto punto y en determinados ámbitos, con independencia de las antiguas "lealtades" políticas y personales. Estos cambios se constituyen en amenaza para el orden tradicional vigente ya que estos sectores adquieren dos rasgos importantes del orden moderno: el anonimato y la movilidad⁸², lo que atenta contra las jerarquías heredadas que no admiten relevos ni independencia. Los electores ya no configuran un mercado político cautivo, desbordando muchas veces los canales de intermediación bipartidista, hasta el punto de poner en entredicho la legitimidad del régimen político.

82. Guellner, E: Cultura, Identidad... *Op. cit.* p. 33.

La crisis de legitimidad actual obedece en buena parte a la pérdida de capacidad de los partidos tradicionales para mediar los conflictos sociales, canalizarlos y proporcionar mecanismos de movilidad, reconocimiento e integración social y regional. Así, las prácticas clientelistas también entran en crisis y, con ella, los conflictos quedan desprovistos de una expresión política admitida. "La débil capacidad del Estado para institucionalizar y canalizar los conflictos sociales y la crisis de la capacidad integradora de los partidos, traen como consecuencia la atribución a las diversas élites socioeconómicas de la tarea de manejar directamente las confrontaciones con los sectores populares...De ahí se pasa fácilmente al recurso de las armas"⁸³.

Los conflictos sociales tienen entonces que expresarse fuera de la mediación clientelista tradicional, confrontando en forma directa al Estado. Las mediaciones entre el Estado y la sociedad civil no logran regular las tensiones y conflictos económicos, sociales y políticos. Instituciones tales como la justicia, la Iglesia o la familia, no logran interpelar ni encauzar el descontento social. La secularización de la sociedad no ha estado acompañada de una nueva ética civilista y la inoperancia de la justicia, en particular la impunidad, han dejado a la sociedad desprovista de mecanismos e instancias para resolver las confrontaciones sociales.

La importancia de la administración de justicia es innegable por cuanto "el sistema judicial aparta la amenaza de la venganza. No suprime la venganza: la limita efectivamente a una represalia única cuyo ejercicio se confía a una autoridad soberana y especializada en su dominio. Las decisiones de la autoridad judicial se afirman siempre como la última palabra de la venganza"⁸⁴.

83. González, Fernán, et al: Colombia: conflicto social y violencia. Temas para una investigación. *Documentos Ocasionales* No. 48. Cinep, Bogotá 1988.

84. Girard, René: *La Violencia y lo Sagrado*.

2

Cuando el Estado y las leyes no pueden resolver en forma imparcial los litigios, sino que su resolución descansa en los hombros de las partes involucradas, fácilmente se pierde el monopolio de la fuerza y se cae en la cadena sin fin de la venganza y la represalia; la violencia adquiere su propia dinámica y se vuelve funcional para el alcance inmediato de lo deseado.

Fruto de esta experiencia histórica se ha configurado un contexto de "anomia social", entendida como "la desorganización de las normas que rigen a un sistema social; es por lo tanto, el estado más crítico y expresivo al que puede llegar un sistema social. Bajo la anomia, hace crisis la institucionalidad y la interacción, configurándose un quebrantamiento de orden normativo que afecta ambas cosas, según el grado de anomia que se alcance"⁸⁵.

Lo anterior se expresa en la degradación de valores, el enriquecimiento fácil e ilícito, la especulación, la corrupción, y el manejo parlamentario y electorero de la clase política a espaldas del país. La prevalencia de estrategias individuales bajo la égida de la "ley del más fuerte" ha conducido a un relajamiento total de los controles sociales, sin los cuales el ordenamiento legal y jurídico pierde eficacia.

4. Reacciones recientes a la crisis

Bien podría afirmarse que desde la administración de Belisario Betancur (1982-1986) hubo un reconocimiento del estado de anomia que padece la sociedad colombiana. Los fundamentos del Plan de Desarrollo "Cambio con Equidad" y el proyecto de apertura política intentado así lo atestiguan. Sin embargo, la concepción restringida que orientó este intento y las

85. *Violencia y Pacificación*. Ed. Desco y Comisión Andina de Juristas. Comisión especial del Senado sobre las causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú. Lima 1989 p. 52.

condiciones adversas en las que se desarrolló este proceso hicieron que éste abortara.

La estrategia de paz seguida por Betancur no consultó en forma integral los condicionamientos estructurales y coyunturales en lo económico, político, social y cultural, que impiden la construcción de un nuevo orden.

A su vez, la búsqueda de soluciones negociadas tuvieron un carácter meramente político, y se restringieron al compromiso entre algunos funcionarios gubernamentales y algunas cúpulas de la guerrilla sin lograr involucrar en el proceso al grueso de la opinión pública nacional e incluso al conjunto de los aparatos del Estado⁸⁶.

Por otra parte, la incompreensión del intento de apertura democrática propuesta por Betancur, llevó a que muchos sectores llegaran incluso a endilgarle la responsabilidad por la ampliación de los grupos alzados en armas, así como al hecho de propiciar un sinnúmero de expresiones de inconformidad social. Sin embargo, es una crítica desacertada por cuanto la violencia acumulada en la sociedad, y la anomia reinante, estaban presionando los diques, de tal forma que sólo quedaban dos alternativas: o se insistía tercamente en mantener el tapón y por tanto acelerar el desbordamiento, o tratar, como se hizo, de abrir algunas compuertas con la pretensión de ir canalizando las expresiones de inconformidad represadas.

El clima, sin embargo, fue totalmente adverso: desde el escaso compromiso de los partidos tradicionales, quienes una vez más sienten "miedo al pueblo" al ver en el intento de apertura política una amenaza a su monopolio de poder, así como el fantasma de una tercera fuerza —"el Movimiento Nacional"—, que liderado por Betancur lograría interpelar las bases sociales

86. González, Fernán, et al: Colombia conflicto social... *Op. cit.*, p. 7. Un análisis detallado en Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto: *Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur 1982-1986*. Ed. Siglo XXI-Cinep. Bogotá 1989.

ahora escuchadas, pasando por la intransigencia militar que insiste en derrotar primero a los grupos en armas y negociar después, continuando con la falta de transparencia de algunos grupos guerrilleros en el proceso, cuya expresión más clara será la toma del Palacio de Justicia, pasando por la crisis de la deuda externa, y llegando hasta las adversidades naturales como la tragedia de Armero. Todos estos elementos conjugados truncarán el proceso. El fracaso de este proyecto no podía invalidar el diagnóstico. La Administración de Virgilio Barco (1986-1990) parte del reconocimiento de la magnitud del conflicto y propone estrategias económicas y políticas para enfrentarlo, las que son consignadas en el Plan de Economía Social, diseñado sobre este escenario de doble crisis económica y política.

Se trata, pues, de un esfuerzo por recuperar la estabilidad del régimen a través de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, persiguiendo la integración económica y política. Por ello, es posible identificar en el plan dos propósitos: la ampliación del mercado interno y la ampliación de la base ciudadana.

Sin embargo resulta paradójico que, partiendo de un diagnóstico acertado y bastante elaborado, se proponga alcanzar la integración económica a través de una práctica como la de la iniciativa privada, la que históricamente en Colombia ha mostrado su incapacidad y ha llevado al resultado inevitable de la exclusión. A su turno, el Estado aspira y se reserva para sí la integración de lo social y lo político. Se busca entonces una desregulación en lo económico y una regulación en lo social y lo político.

Parafraseando a E. Altvater⁸⁷, en los momentos de crisis se renuncia a "politizar" la economía y se trata de "economizar" la política. En efecto, quienes formularon el plan parecen coin-

87. Altvater, Elman: "Algunos problemas del intervencionismo de Estado" en Sonntag y Valecillos: *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. Ed. Siglo XXI, México 1977.

cidir claramente con el diagnóstico anterior al hacer explícito el vínculo entre los conflictos económicos y políticos: "La existencia de condiciones de pobreza absoluta impide el ejercicio efectivo de las libertades públicas, restringe la participación política de los ciudadanos, se convierte en factor de conflicto social y constituye la más severa restricción a la expansión de la actividad económica productiva. Urge, entonces, superar un patrón de acumulación que no asegura la vinculación estable de la población a la producción y al consumo e implica, por consiguiente, marginalización creciente, bajos niveles de vida para importantes grupos sociales y regiones del país y limitaciones estructurales al crecimiento económico"⁸⁸.

Ello supondría cambios drásticos en la organización económica y política, cambios que necesariamente exigirían un liderazgo del Estado. Sin embargo se persiste en el modelo liberal de desarrollo, al cual corresponde una participación discreta y subordinada del Estado, limitándolo a apoyar los cursos de la acumulación privada, con la confianza de que ello se traduzca en una mayor generación de empleo y por consiguiente de ingresos, permitiendo su integración al mercado.

El aporte explícito del Estado se restringe a la reorientación del gasto hacia los sectores más desprotegidos, para lograr en lo económico dinamizar la demanda por bienes y servicios, y, en lo político, institucionalizar y regular las demandas sociales. A más de ser un papel secundario el que se le asigna al Estado, el escenario no es el mejor para lograr con éxito la reorientación del gasto si se atiende a la inflexibilidad de la estructura del gasto público, a los criterios regionales y clientelistas que han imperado en la asignación de los recursos públicos, a la estrechez de la base tributaria y al crecimiento del servicio de la deuda externa que restringe el margen para encauzar la inversión. Pero quizás, más que las limitantes económicas, son las de orden político las que se revelan en la

88. Flórez, Luis B.: "Los fundamentos del plan de Economía Social". *Comentarios al Plan de Desarrollo*. Ed. Fescol, Bogotá 1988, p. 12.

actualidad con mayor intensidad. La heterogeneidad de intereses dentro del gobierno, de las autoridades militares y judiciales, o de la Iglesia, impiden una política coherente tanto en su formulación como en su ejecución.

A su vez, la pérdida de iniciativa legislativa por parte del Congreso, y el antirreformismo de buena parte de los congresistas, han impedido el avance de proyectos tendientes a modernizar el Estado. El caso más reciente fue el fallido proyecto de Reforma Constitucional presentado por la administración Barco Vargas.

La crisis del poder judicial pone en entredicho el Estado de Derecho. En ella confluyen varios elementos que han permitido que reine la impunidad: desde su escaso presupuesto, pasando por la influencia bipartidista en su composición, hasta la corrupción y el terror impuestos por los agentes de la violencia. El Estado se encuentra impotente para garantizar los derechos ciudadanos, incluso el más elemental como es el derecho a la vida⁸⁹.

Aunado a lo anterior, la clase política y los partidos tradicionales cada día pierden credibilidad ante la opinión pública por su terquedad permanente en no renunciar a los privilegios que derivan de la fragmentación y privatización del poder.

5. Un escenario complejo

Así llegamos a un complejo escenario caracterizado principalmente por la debilidad estatal, la exclusión política, social

89. Expresión importante de este deterioro lo constituyen los crecientes paros y luchas cívicas que reclaman los "derechos ciudadanos": defensa del derecho a la vida, protestas por desapariciones, masacres, allanamientos, militarizaciones, impunidad, etc. Mientras en el cuatrienio de B. Betancur estos reclamos representaron el 5.8% de los paros y luchas cívicas (para un total de 239) en los tres primeros años del actual gobierno explican el 16.5% (para un total de 392 acciones). Banco de Datos de Luchas Cívicas del proyecto de Participación Popular, Urbana y Estado —PPPUE— Cinep, Bogotá.

y económica (de la que hoy la sociedad tiene una percepción más clara) y la fragmentación de poderes armados y no armados. Se trataba de un escenario apto para que en los últimos años se le sumara la presencia activa del narcotráfico como fuente importante de acumulación de capital y como agente devastador del ya de por sí frágil orden establecido.

Tratemos de examinar un poco en detalle los efectos de esta última actividad. Si bien es casi imposible una precisión sobre su magnitud e impacto macroeconómico, diversos estudios nos permiten una aproximación al problema⁹⁰. Lo primero que debe decirse, así parezca simple, es que sin lugar a dudas los exorbitantes márgenes de ganancia obtenidos en este negocio se derivan de su carácter ilegal⁹¹.

La producción de cocaína descansa en relaciones arcaicas en las que prevalecen vínculos de tipo tradicional que se sintetizan en una amplia red de lealtades personales. La competencia armada es garante del éxito de la actividad. La comercialización y destino de los excedentes están vinculados a redes internacionales altamente especializadas, que son las que más se benefician del negocio. La actividad del narcotráfico se enraiza en un escenario apto para su expansión, pues se alimenta

90. Nadelman, Ethan: "Latinoamérica: economía política del comercio de cocaína". En: *Economía política de la droga*. Universidad de los Andes, Bogotá, 1990. Gómez, Hernando José: "La economía ilegal en Colombia: Tamaño, evolución, características e impacto económico". En: *Economía política de la droga...* Op. cit. Reyes, Alejandro: "La violencia y la expansión territorial del narcotráfico". En: *Economía política de la droga...* Op. cit. Bejarano, Jesús A: "Efectos de la violencia en el sector agropecuario". En: revista *Coyuntura Económica*, Vol. XVIII No.3, Bogotá, Fedesarrollo, septiembre 1988. Kalmanovitz, Salomón: "La economía del tráfico de cocaína". En: revista *Cien Días* No. 6, Bogotá, junio 1989.

—: "La economía del narcotráfico en Colombia". En: revista *Economía Colombiana*, Nos. 226-227, Bogotá, febrero-marzo 1990. Sarmiento, Ly Moreno, C: "Narcotráfico y sector agropecuario en Colombia". En: *Economía Colombiana*, Ibid. Uprimny, Rodrigo: "Croissance, rentes et violences: le cas sui generis de la Colombie". En revue *Tiers-Monde*. Tome XXX No. 117, janvier-mars 1989. Edit. Puf. Paris.

91. Sarmiento y Moreno: *Op. cit.* p. 29.

de la fragmentación de poderes regionales y locales, de la ausencia del monopolio estatal de la fuerza, de la escasa o nula presencia del Estado en amplias zonas del territorio nacional, así como de las leyes de la iniciativa privada para la consecución de sus fines y de un contexto socioeconómico carente de controles, en el que amplios sectores de la población están excluidos de posibilidades concretas de supervivencia.

Estos últimos han sido proveedores importantes de mano de obra, pues el tráfico les brinda los recursos para acceder a unas mejores condiciones materiales que les han sido negadas en forma permanente. El narcotráfico tiene sin duda efectos modernizantes en las regiones y localidades donde despliega su actividad, en tanto crea infraestructura y dinamiza las actividades productivas y comerciales. Esto se puede apreciar por el comportamiento de los salarios reales en las áreas de cultivo, la evolución de los depósitos de las entidades financieras, la dinámica del sector de la construcción y la tasa de desempleo en estas áreas⁹². Lo anterior es particularmente claro en las zonas de frontera y colonización.

Pero con relación a la producción se trata más de economías de enclave, mientras que con relación al destino de los excedentes sus efectos macroeconómicos dependen, en buena parte, del tipo de actividad receptora de estos dineros. Hacia el exterior, donde parece quedarse la mayor parte de los recursos, alimenta el sistema financiero internacional. Hacia el interior se estiman influidas en forma importante por las prácticas de "lavado de dólares" el sistema financiero y los sectores de la construcción y agropecuario, a más de los efectos redistributivos "por goteo" de los que se benefician todos aquellos que cumplen una labor específica o que sacan provecho de los gastos realizados con estos dineros⁹³.

92. Gomez, Hernando José: *Op. cit.*

93. Nadelman, Ethan: *Op. cit.*

Kalmanovitz estima las ganancias anuales de los cárteles colombianos en 4.000 millones de dólares en los últimos 10 años, de los cuales introducen al país 3.500 millones, equivalentes al 8% del PIB colombiano. El empleo generado por esta actividad lo estima en un 3% de la fuerza laboral⁹⁴. El aporte de narcodólares a la economía colombiana no es nada despreciable si se compara con las participaciones sectoriales en el PIB. Por ejemplo, en 1988, la minería representó el 6.4% del PIB, la construcción el 5.8%, los transportes y las comunicaciones el 8.2%, todos cercanos a la magnitud de 8% que representaría la actividad del narcotráfico. Esta equivale a la mitad de las exportaciones con relación al PIB para el mismo año, y a algo menos de la mitad del aporte del sector agropecuario (18.8%), que es el segundo renglón de la economía.

Tampoco es despreciable su papel como proveedor de divisas que financian el contrabando y la subfacturación de importaciones, lo que afecta los recaudos estatales por evasión de impuestos. A su vez, estos flujos contrarrestan la fuga de capitales y se constituyen en financiamiento externo para cambios de propiedad en activos tales como tierras, propiedad raíz o negocios⁹⁵.

Con relación a su papel protagónico en la violencia, se puede señalar como punto de partida el asesinato del ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla a comienzos del año 1984. En efecto, el narcotráfico deja sentir su presencia desde fines de la década de los setenta, pero por entonces no se tenía la dimensión del negocio ni de sus implicaciones en todos los ámbitos de la vida del país. Será a partir de 1984 que muestra su práctica de la violencia, pero aún selectiva, orientada principalmente hacia la Justicia en búsqueda de la impunidad por la vía del asesinato a funcionarios públicos. La conquista de la impunidad les permite, en los últimos años, desatar la violencia en forma indiscriminada como medio de alcanzar sus propósitos de diferente índole.

94. Kalmanovitz, Salomón: "La economía del narcotráfico... *Op. cit.* p. 21.

95. *Ibid.* p. 23.

El narcotráfico se constituye entonces en un problema de primer orden, que abre otro frente en el conflicto. El narcoterrorismo tiene un poder enorme de dislocación, degrada aún más el orden público y ahonda la crisis del Estado. La modalidad del sicariato, ampliada y desarrollada por el narcotráfico, hace de la muerte un negocio y socava profundamente los débiles valores sociales, así como el sistema valorativo de los mismos actores en contienda. La marginalidad y exclusión de que son objeto importantes núcleos de la población representan un terreno abonado para el reclutamiento de sicarios.

Como se señaló anteriormente, la modernización ha tenido como fundamento la exclusión pero ha impuesto su racionalidad formal. La imposición de esta racionalidad oculta su enorme poder y silencia la violencia que contiene: no admite diferencias; las excluye, pero las somete. Hoy nada ni nadie se puede sustraer al intercambio, pero no todos tienen algo que dar a cambio (los dependientes económicamente, los incapacitados física o intelectualmente, los indigentes, mendigos, etc.) o si lo tienen no encuentran compradores (los desempleados). Nadie se puede sustraer al mercado, pero no todos pertenecen al mercado.

Un principio del capitalismo y del desarrollo mercantil es el contar con un ingreso para acceder al trabajo de otros, bajo la forma de mercancías. Un modelo excluyente obliga a la percepción de un ingreso pero no ofrece actividad alguna para su logro. Se impone entonces la búsqueda del dinero como un fin en sí mismo, no importando los medios utilizados para ello. Tal es el caso de la delincuencia en general y, en el extremo más dramático, del sicariato.

En una sociedad moderna, la vía de acceder a los beneficios de la modernización es ser ciudadano. Estos jóvenes sicarios no son ciudadanos, son excluidos⁹⁶, pero quieren acceder al

96. Maria Teresa Uribe opone a la tesis de la "cultura de la muerte" la de la "cultura de la exclusión" que ha tenido como espacio a amplios sectores marginados de

consumo de la modernización por la vía del dinero obtenido a través de una disociación con el trabajo social (la percepción de un ingreso a cambio de una actividad productiva).

Las actividades ilegales, que no son nuevas en el país, no habían desplegado en el pasado una escalada de violencia como la actual. Estudiosos de este problema han identificado por lo menos tres blancos en la guerra desatada por el narcotráfico:

1. la violencia intermafia, con efectos en la cultura urbana, el ordenamiento institucional y la vida cotidiana;
2. la violencia contra las fuerzas del Estado, eliminando jueces, magistrados, miembros de las Fuerzas Armadas y líderes políticos;
3. la violencia contra las fuerzas que atentan contra el orden social actual en el que el narcotráfico tiene ocasión de funcionar: la violencia dirigida contra la guerrilla, la izquierda legal, los demócratas, los sindicalistas y, en general, contra los sectores de la población que consideren base social de los anteriores⁹⁷.

La escalada de violencia desatada por el narcotráfico ha colocado al país en una verdadera emergencia. En forma indiscriminada, la población civil es hoy víctima de una guerra que proviene de la incapacidad del Estado para liderar un orden social y de cierta anuencia de sectores políticos y económicos para con el negocio. No es de extrañar entonces, que en este

los beneficios económicos y políticos del proyecto antioqueño, proyecto que se resquebrajó en los años treinta y cuarenta del presente siglo. Analiza cómo la élite ha reelaborado el proyecto pero sólo en su dimensión económica, no en sus aspectos éticos o políticos. Esto se traduce en un cúmulo de deslegitimaciones históricas que hoy deben ser tenidas en cuenta para explicar, entre otros, el fenómeno del sicariato y el imaginario que está creando entre importantes núcleos de población joven. Ponencia presentada en el Cider: "La violencia en Antioquia. Una perspectiva regional". Universidad de los Andes, Bogotá, marzo 22 de 1990.

97. Camacho, Alvaro: Ponencia sobre Narcotráfico, presentada en el simposio sobre. "Procesos de Diálogo y Negociación". Cinep, Bogotá 1989.

complejo contexto se haya desatado una “guerra sucia” sin precedentes en el país, en la que el Estado tiene una enorme responsabilidad por acción o por omisión⁹⁸.

Al enfrentamiento tradicional entre las Fuerzas Armadas y la guerrilla, que en los años 1988-1989 dejó 1.535 muertos, se suman las desapariciones, torturas y amenazas de toda índole, así como la proliferación de verdaderos ejércitos privados al servicio de narcotraficantes y de sectores de extrema derecha, que han pasado del asesinato individual y selectivo a la modalidad de la masacre. Los crímenes atribuidos al narcotráfico crecieron en un 77% entre 1988 y 1989 y en el mismo período hubo 131 masacres⁹⁹.

Por si fuera poco, al lado de estos actores violentos con propósitos políticos y/o económicos, en las grandes ciudades actúan grupos armados de “limpieza social” que se atribuyen el “deber” de extirpar a quienes en su opinión son indeseables. Se trata de la eliminación de prostitutas, drogadictos, homosexuales, mendigos, etc. En los años 1988 y 1989 fueron 577 las víctimas de estos grupos. La delincuencia organizada tampoco desaprovecha este reino de la impunidad para organizar y ampliar su actividad.

Esta intrincada y compleja dinámica que ha adquirido la violencia en nuestro país, y la multiplicidad de actores que la agencian, ha puesto al descubierto los costos de la simplicidad en el diagnóstico que sobre esta problemática se hacía hasta un pasado muy reciente desde algunos sectores gubernamentales y de las élites dirigentes.

98. Esta responsabilidad estatal ha sido puesta de presente en distintas ocasiones, en especial en los informes de Amnistía Internacional y de Americas Watch.

99. Los datos sobre número de víctimas de la violencia han sido tomados del archivo del Cinep y han sido publicados por Eduardo Matyas. Revista *Cien días vistos por Cinep*. Nos. 1 al 8. Bogotá 1988-1989.

Es un diagnóstico que al examinar el problema de la violencia únicamente a través del prisma de la subversión, trajo varias consecuencias:

1. De los múltiples acontecimientos se seleccionaron sólo aquellos que les permitían corroborar su percepción, relegando los más generalizados y enraizados en condiciones estructurales.
2. Se hizo ver ante la opinión pública que los fracasos en las iniciativas de paz obedecían meramente a la falta de "honestidad política" de la subversión, la que de forma aparentemente caprichosa no aceptaba la generosidad gubernamental para reincorporarse a la vida civil. Sin embargo, la posterior incorporación del movimiento guerrillero M-19 y su persistencia en las vías legales a pesar del asesinato de su máximo dirigente y candidato presidencial, Carlos Pizarro, evidencia una vez más, como en pasadas amnistías, el uso de la fuerza como medio para cerrar los espacios políticos a quienes aspiren a constituirse en alternativa política con independencia del bipartidismo tradicional.
3. Fue así como desde el mismo diagnóstico se le concedió el protagonismo de la violencia a la guerrilla, siendo paradójicamente quienes, al tener propósitos políticos explícitos, podrían llegar a un proceso de negociación viable. Se excluyó entonces a los demás actores que por acción o por omisión, en forma abierta o soterrada, son también protagonistas del proceso de violencia y descomposición.
4. Esta visión del problema llevó a privilegiar la vía militar, y por tanto las condiciones económicas, políticas y sociales en que se engendra no hicieron parte del problema y menos de la solución. Todo ello se traduce en un gran equívoco: pretender que la paz sustituya la justicia, propugnando por una negociación política sin tocar las bases económicas, políticas y sociales sobre las que descansa el poder vigente.

El examen aquí adelantado ha permitido identificar la confluencia de factores estructurales y coyunturales explicativos

de la conflictiva situación que vive el país, y en particular de los niveles de violencia alcanzados en este último decenio. La política gubernamental, vista retrospectivamente, ha sido más una política de guerra que una política de paz. Los dos últimos gobiernos han oscilado entre soluciones militares y soluciones negociadas, hasta ahora con precarios resultados, si se atiende al panorama actual.

Y, mientras las soluciones negociadas no se eleven al nivel de política estatal e involucren a la sociedad civil proponiendo un proyecto de futuro en el que se construya un nuevo orden político, económico y social, la paz seguirá siendo una quimera.

En Colombia coexisten dos mundos heterogéneos: el de la modernidad y el de la tradición. Esta coexistencia va creando una inercia de las estructuras económicas, políticas y sociales, resistente al cambio. Entre más grande es la distancia entre los dos mundos, los mecanismos de articulación se convierten en elementos que dificultan la modernización. La sociedad colombiana fue creando así una actitud proclive a la permanencia y a la continuidad, volviéndose refractaria a las transformaciones.

La modernidad involucra a toda la nación. Por ello el modelo liberal de desarrollo va acompañado necesariamente del establecimiento de una nueva legitimidad. En la nación, la soberanía reside en el pueblo, que es una asociación de individuos, y los individuos, iguales, forman la nación.

Para ser nación, se necesita construir una simbólica y un imaginario comunes a todos los individuos sin ninguna exclusión.

El trabajo de Consuelo Corredor aborda estos temas, estudiando la relación entre modernidad económica y modernidad política, la profundidad de la primera y las vicisitudes de la segunda, y las diferencias entre modernidad y modernización. Además, el estudio relaciona estos procesos con el problema de la violencia incontrolada que azota a Colombia. A través del texto se va mostrando la dificultad de la institucionalización de los conflictos, cuando pretende hacerse sin afectar los intereses de las élites dirigentes y sin suprimir la heterogeneidad económica, política y social.