

Colombia. Fragilidades y promesas de la doble transición

IEPRI

IEPRI: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.

Sin duda el rasgo que mejor caracteriza al actual momento sociopolítico y económico en Colombia es la coexistencia de un doble proceso de transición. En efecto, la asunción de un nuevo modelo de desarrollo económico de fuerte orientación neoliberal coincide con una profunda transformación del ordenamiento constitucional dirigida a ampliar y fortalecer la democracia.

Economía y política

El gobierno nacional se ha esforzado por mostrar la congruencia entre los dos procesos. Para ello ha partido de un diagnóstico según el cual en la década del 80 el país experimentó una «trampa de bajo crecimiento», caracterizada por la desaceleración de la productividad, el enclaustramiento de la economía, el bajo grado de competitividad, el agotamiento de la acumulación de capital y el rezago en la naturaleza y funciones de algunas instituciones. De allí la necesidad tanto de la formulación de un nuevo modelo de desarrollo económico como de una reforma sustancial de la Constitución política ¹.

En síntesis, para el gobierno nacional el nuevo modelo de desarrollo económico se basa en un programa de ajuste estructural sustentado en la apertura del sector externo y la promoción de la competencia. Ello se traduce en la reducción de barreras arancelarias, desregulación estatal y disminución de la participación del Estado en aquellas actividades económicas en las que su presencia es ineficiente o redundante. Es así como se ha procedido en forma acelerada a privatizar el sistema portuario, la empresa productora de derivados de la sal, y se ha intentado, aunque fallidamente, debido a la acción sindical, traspasar a manos particulares la Empresa Nacional de Telecomunicaciones. En la actualidad se discute en el Parlamento un proyecto por el cual se traslada al sector privado una parte de la cobertura de los programas de seguridad social.

¹Armando Montenegro Trujillo: «"La Revolución Pacífica": Presentación General», en Debates de Coyuntura Económica. Aspectos Macroeconómicos del Plan de Desarrollo, Bogotá, Fedesarrollo/Fescol, N° 23, 3/1992.

Sin embargo, la naturaleza problemática de esta doble transformación ya ha sido señalada por algunos autores. Para José Antonio Ocampo, por ejemplo, la coexistencia de los procesos, si bien no es por necesidad antagónica, no deja de ser muy compleja: la dialéctica entre una nueva Constitución, que reclama más Estado como mecanismo para superar la crisis institucional, y un plan de desarrollo, que diagnostica la necesidad de menos Estado, es el eje del debate sobre la reforma del Estado en Colombia. Las dos perspectivas no son totalmente antagónicas, pero sí lo suficiente como para tornar el momento que vive Colombia en una de los más contradictorios de la historia del país ².

Otros autores asumen una posición más radical y encuentran contradictorios los propósitos. En su forma más sucinta esta perspectiva es planteada así: los tres primeros años de la administración Gaviria se caracterizaron por el desarrollo contradictorio de los procesos de apertura política y apertura económica. La apertura política, orientada a superar el carácter excluyente del régimen político, ha producido efectos que crean condiciones favorables para la promoción de procesos de integración social, en tanto que los efectos de la apertura económica contrarrestan estas condiciones³.

No obstante estos puntos de vista, podrían caber otras interpretaciones que sostendrían que mientras la reforma política sí tiene una orientación claramente democratizante, la del modelo económico es neutra en su concepción, mientras que su puesta en práctica no es enteramente coherente con sus principios.

De hecho, se puede argüir que el nuevo modelo de desarrollo económico que ha impulsado la actual administración busca reorientar la labor del Estado hacia las actividades que sean más rentables en términos sociales. Para esto, es necesario contar con un aparato estatal más fuerte y eficiente en aquello que haga. De acuerdo con las condiciones de cada país, el nuevo modelo de desarrollo impulsará el crecimiento del Estado o, por el contrario, lo reducirá. Colombia cuenta con un Estado tradicionalmente débil; por lo tanto, para que el «neoliberalismo» funcione en Colombia es necesario un Estado no solo más fuerte sino también más grande.

Una de las estrategias más importantes de los actuales procesos de reforma económica es la promoción del capital humano, que supone - sobre todo - el estímulo de

²José Antonio Ocampo: «Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia» en Análisis Político N° 17, 9-12/1992.

³Luis Ignacio Aguilar, Francisco Leal y Jaime Zuluaga: «Balance económico-político de los tres primeros años de la Administración Gaviria», ponencia; presentada al seminario «Tres años de la administración Gaviria: análisis y perspectivas», Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, agosto de 1993, p. 9.

la educación, pero también de las otras actividades que garanticen una adecuada reproducción de la población, que constituye la mayor riqueza de acuerdo con las nuevas teorías. Esto es, salud, vivienda, seguridad social y demás elementos que componen lo que tradicionalmente se denomina el gasto social.

Por lo tanto, el aumento del gasto social es un elemento decisivo para comprobar el compromiso integral del Estado con el nuevo modelo de desarrollo. En el país se discute mucho sobre los niveles reales del gasto social, ya que no existe una metodología universalmente aceptada para medirlo. Así, por ejemplo, el Ministerio de Hacienda afirma que el gasto en seguridad y defensa forma parte del gasto social, criterio con el cual otras personas no están de acuerdo. Si se deja de lado los rubros militar y de justicia, muy probablemente se puede concluir que en el actual proceso de reforma económica el Estado le ha dado mucha importancia a la eliminación de barreras que limitan el comercio internacional, pero ha estado mucho menos preocupado por la dotación del capital humano y por la construcción de infraestructura física.

Parte de los problemas que enfrenta en la actualidad el Estado no es imputable a los diferentes modelos de desarrollo adoptados en el país, sino a su secular debilidad. Prueba de ello son las incontables dificultades que ha enfrentado para concretar las tareas sociales que identifica como prioritarias. Ni siquiera se han descubierto mecanismos eficientes para la canalización de subsidios para la vivienda y aún se discuten los procedimientos que permitan subsidiar los servicios públicos o de salud para los más pobres. Lo peor de todo es que, como consecuencia del descubrimiento de importantes yacimientos petrolíferos, a partir del año entrante y por primera vez en su historia el Estado colombiano contará con abundantes recursos. Si continúan la corrupción, los entramientos burocráticos y la ineficiencia en la ejecución del gasto público, la nación perdería una de las mejores oportunidades que pueda tener para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y estimular el desarrollo del país entero.

Ahora bien, independientemente de las posiciones justificatorias o críticas, el hecho central es que las transformaciones del modelo económico, aunque con antecedentes en iniciativas de gobiernos anteriores, e incluso pese al hecho de que la economía colombiana no era tan cerrada como aparentaba serlo por cuanto operaban en ella fuerzas «aperturistas», tales como el contrabando y diversas formas de economía subterránea que escapaban a los controles estatales, el nuevo modelo, ya formalizado, constituyó una iniciativa gubernamental que no pasó por controles parlamentarios, aunque sí se discutió con diferentes fuerzas sociales. El gobierno de

Gaviria decidió iniciar una gran transformación socioeconómica a partir de su propia interpretación de las necesidades de la sociedad colombiana.

Es un hecho, sin embargo, que tanto el nuevo modelo económico como la transición política han adquirido una cierta fortaleza y se han materializado en prácticas sociales e instituciones que le han dado una nueva cara a la política colombiana. Por ello, y ésta es una de nuestras hipótesis generales, en el horizonte sociopolítico inmediato las tendencias más globales se dirigen a un apuntalamiento de los nuevos procesos, y las eventuales controversias girarán principalmente en torno de los mecanismos para hacerlos más eficientes⁴.

Poco Estado, poca sociedad, muchos cambios

El examen de los cambios, sin embargo, sería incomprensible si no se hicieran explícitas las mayores dificultades atravesadas en el camino de las reformas. De hecho, una de ellas es justamente la precariedad del Estado y la frágil capacidad de la sociedad civil para organizarse y fortalecer su tejido social; circunstancias que se manifiestan en la incapacidad estatal de ejercer y consolidar un monopolio real sobre las armas, la justicia y la fiscalidad, y en la debilidad de las organizaciones sociales, particularmente respecto de la exigencia de sus derechos.

En lo relativo al Estado, a la ya histórica confrontación con las guerrillas se une el incremento de la capacidad armada y criminal de las organizaciones de traficantes ilegales de drogas. Respecto de las primeras, las fuerzas que conforman la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar pretenden combinar ocasionales acciones militares con un proceso de expansión y control territorial, materializado en el hecho de que en algunas regiones se han constituido en factor decisivo de poder y dominación sobre la sociedad local. Este poder se sustenta y apoya en un sistema fiscal privado que se nutre de contribuciones forzosas de propietarios y productores, de secuestros y extorsiones y de participación en negocios legales o ilegales locales. En estas condiciones, no parece estar cercano el día en que finalmente se decidan a continuar su lucha política a través de la reinserción en la vida civil y la pugna democrática.

En lo que concierne al narcotráfico, aunque el auge de su expresión terrorista ha cedido radicalmente en los meses recientes, el proceso armamentista inherente a su

⁴De hecho, en las actuales negociaciones entre el gobierno y la Corriente de Renovación Socialista, uno de los grupos armados en vías de reinserción, ésta no ha cuestionado severamente el proceso de transición. Su propuesta central hace énfasis en una mayor concertación nacional, mayor gasto público y una política de mayor respeto a los derechos humanos.

condición ilegal y violenta reduce correlativamente la capacidad estatal de hacerle frente tanto a la actividad violenta como a la pura ilegalidad.

En otras palabras, el Estado colombiano se ve forzado a confrontar dos fuentes de inestabilidad social y política frente a las cuales carece de capacidad de reducción en el corto plazo, y se aboca a formular políticas de contención y sometimiento que concretan una coexistencia incómoda y aparentemente irresoluble.

Y si a ello se suma una escalada de la violencia no política que cuestiona seriamente la capacidad protectora del Estado, se puede configurar un cuadro aproximado de la naturaleza de los espacios sociales y políticos en los cuales se mueve el proceso de reformas. Esta violencia cotidiana y multiforme refleja e incide en un deterioro de la calidad de vida y los sistemas de relaciones sociales de los colombianos, y a su vez se coloca en la base de la fragilidad de organizaciones y movimientos sociales democratizadores que puedan incidir en el doble proceso reformista, en particular en la aceleración de aquellas dimensiones que se traducen en mejoras en la calidad de vida.

Las paradojas de la transición política

Son justamente estas deficiencias y fragilidades las que pueden tener mayor incidencia en los nuevos rumbos. El que la reforma política, a diferencia de lo relativo al modelo económico, hubiera sido una iniciativa informal de diversas fuerzas sociales, ante las cuales el régimen respondió estimulando y garantizando su concreción formal, no puede ocultar que todo el proceso venía abriéndose paso desde años atrás, tanto por iniciativas de las cúpulas partidistas que encontraban obstáculos para materializar acuerdos políticos que aseguraran los mecanismos de distribución de cargos públicos y de representación política, como por presiones de las organizaciones armadas que al reinsertarse a la vida civil habían enarbolado la bandera de la reforma constitucional y profundos cambios políticos. El proceso, que se inició con presiones y negociaciones, rápidamente desbordó las cerradas iniciativas de las cúpulas dirigentes y desembocó en múltiples iniciativas de los más variados orígenes a las que el gobierno respondió aceptando que en las elecciones generales de 1989 se votara también por una amplia convocatoria a una Asamblea Constituyente. Aunque el presidente Gaviria presentara ante esa asamblea un prolijo cuerpo de reformas, el proceso rápidamente desbordó la dinámica inicial y se convirtió de un amplio debate de perspectivas negociadas y no de la imposición de una fuerza en particular que hubiera podido plasmar, luego de una victoria política, sus puntos de vista e intereses generales en un texto constitucional.

Por otra parte, en la dinámica de la Asamblea Constituyente quedó claro cómo las fuerzas allí representadas encontraban la ocasión para intentar plasmar en textos constitucionales sus peculiares perspectivas sobre el curso del país. El resultado obvio ha sido una explosión espontánea de esas diversas fuerzas, cada una de las cuales busca su lugar bajo el sol de la nueva institucionalidad, lo que se ha traducido, hasta ahora al menos, en una precariedad de reglas y procedimientos para alcanzar acuerdos que hagan viables los cambios, en la incapacidad de respuesta de algunas de las instituciones para adecuarse a las exigencias de la nueva situación y en una débil movilización social en pro de la concreción de los cambios, muchos de los cuales se encuentran aún hoy en el papel. Se presenta aquí una enorme paradoja: un Estado débil y fragmentado debe acometer la tarea histórica de transformar una sociedad también débil y fragmentada. Se trata así de un proceso en el que la reforma y fortalecimiento del Estado corre paralela con exigencias similares en la sociedad. Si bien las iniciativas corresponden al primero, no es menos cierto que la segunda tiene que desempeñar un papel central e ineludible. Sólo un movimiento paralelo en la misma dirección puede garantizar el paso de la democracia como sistema político a la democratización como sistema social.

En concreto, mientras el espíritu de la nueva Carta se inspira en, y exige, procesos de alta participación ciudadana y popular, mientras ellos no sean activados el nuevo ordenamiento puede servir, en el mejor de los casos, de orgullo de los constituyentes y en tema favorito de profesores de derecho. Aunque los colombianos hemos sido tradicionalmente unos convencidos de que las leyes crean sus propias realidades, en la transición actual esta confianza en el demiurgo legal puede generar más de una desilusión.

De otra parte, en el panorama político colombiano se expresan hoy día fuerzas cuya presencia era poco imaginable hace unos pocos años. En el Parlamento colombiano están representadas organizaciones de identidades socioculturales como las indígenas y las religiosas que, al lado de nuevas organizaciones políticas, no siguen los lineamientos del bipartidismo tradicional y que, por el contrario, han impulsado reformas sociales que los partidos liberal y conservador se han visto obligados a apoyar, ante el vacío de su propia iniciativa en estos campos y el reconocimiento de su justeza y necesidad. Leyes en torno de una orientación más laica del Estado, del divorcio, la no discriminación de la mujer, un nuevo ordenamiento territorial, por ejemplo, son iniciativas democratizantes que empiezan a adquirir cuerpo en la nueva institucionalidad. Y es claro que cambios tan drásticos, pero que han escapado tradicionalmente a las preocupaciones de los partidos tradicionales, no pueden encontrar muy rápidamente las bases para su materialización, y

que, por el contrario, chocan contra prácticas institucionales tradicionales que se erigen como frenos.

El camino por recorrer

Aun así, a pesar de estas dificultades, algunos logros han sido innegables. Aunque no fue producto de la reforma constitucional, pero sí forma parte del proceso global de democratización, la elección popular de los alcaldes ha sido un avance importante. De hecho, en varios municipios se han configurado fuerzas de carácter cívico y suprapartidista que han logrado abrir los espectros políticos, incrementar la participación ciudadana y hacer manejos más democráticos y menos corruptos que los tradicionales. Aunque los procesos de descentralización de las finanzas estatales son lentos y por ello dificultan las gestiones municipales, la mayor autonomía local ha facilitado la agilización de la gestión administrativa. Es muy posible que en el curso de pocos años pueda hacerse una evaluación similar de la elección popular de los gobernadores regionales, reforma que sí fue introducida por la nueva constitución.

Las Juntas Administradoras Locales tienen un curso parecido, aunque evidentemente su proceso es mucho más lento y errático. Constituidas para agilizar la administración local y fomentar la participación ciudadana en las ciudades grandes e intermedias, su presencia puede servir para canalizar iniciativas locales que no encuentran viabilidad o eco en los concejos municipales. Sin embargo, por su propia naturaleza su éxito depende de la iniciativa ciudadana, y frente a ella se erigen como obstáculos la tradición de no participación, las tendencias de cooptación por parte de los partidos tradicionales, las estructuras y prácticas locales del clientelismo y gamonalismo, la burocratización de las administraciones y las dificultades de las finanzas municipales.

Por otra parte, la nueva Carta Constitucional establece el desmonte del bipartidismo tradicional y el reconocimiento del derecho a la organización política, al tiempo que consagra un amplio catálogo de derechos tanto individuales como colectivos. Algunos de ellos, como el de tutela, han logrado un profundo calado, al punto que hoy día es corriente que muchos ciudadanos recurran a ella para proteger o impulsar sus derechos fundamentales frente a violaciones de los derechos humanos, injusticias, arbitrariedades o lentitudes en la aplicación de la justicia. La acción de tutela ha sido probablemente la institución que más ha arraigado, al punto que hoy se levantan voces para argüir que se corre el peligro de que su abuso la lleve al desprestigio o la banalización.

Las acciones populares, mecanismos por los cuales la población puede recurrir a vías expeditas para impulsar cambios legales, o para producir legislación, han recibido recientemente reglamentación legal, de modo que aún es pronto para hacer un balance sobre su eficacia. Sin embargo, ya el Parlamento promulgó una ley, y derogó una iniciativa gubernamental, a partir de peticiones firmadas por más de un millón de ciudadanos⁵. Otro tanto puede decirse de otros recursos y derechos, como la revocatoria del mandato, el voto programático y las consultas y los cabildos, las que esperan los trámites para convertirse en leyes.

El proceso electoral que se avecina

En síntesis, el cúmulo de reformas introducidas en la Constitución no deja de ser un interesante experimento en la democratización de la vida política nacional, y de allí que los programas electorales de los actuales candidatos presidenciales no se diferencien mucho respecto de la necesidad de activarlos o profundizarlos.

A ello debe agregarse que la reforma constitucional que introdujo el sistema de doble vuelta presidencial no permite que aquellas fuerzas políticas que tienen mayores probabilidades de triunfo se engarcen en debates de fuerte contenido ideológico o que desplieguen agravios a los contendores para congraciarse con las audiencias masivas. A mayor radicalidad en los debates y ataques corresponderán mayores dificultades para la formación de las necesarias coaliciones, dado que no hay perspectivas claras de que una fuerza en particular imponga la mayoría en la primera vuelta. De allí que los discursos moderados y centristas se conviertan en los elementos nodales de las estrategias partidistas.

Muy probablemente los temas subyacentes de fortalecimiento del Estado y la sociedad serán ejes centrales de la competencia. Es así como se suscitarán debates en torno de un mayor desarrollo de las tendencias neoliberales y privatizadoras frente a orientaciones inspiradas en la social democracia, que buscarán desarrollar mayor presencia estatal y controles en la actividad económica. Los temas de la paz, los derechos humanos, la seguridad ciudadana, la ley y el orden, el medio ambiente serán ejes centrales de la controversia.

La profundización o desaceleración del modelo económico neoliberal va a ser, sin duda, el tema central de la campaña, y será la base de diferenciación de las principales fuerzas políticas. Ya en el inicio de la contienda se esbozan estas direcciones,

⁵ Se trata de la ley antisequestro, promovida por familiares de víctimas de este delito y de la oposición a la iniciativa gubernamental de reformar y privatizar el Sistema Nacional de Aprendizaje.

aunque en el seno de los partidos tradicionales se expresan tendencias que desdibujan las orientaciones centrales. Es así como en el partido liberal hay candidatos de corte socialdemócrata que se enfrentan con quienes buscan ante todo el fortalecimiento de los aparatos coercitivos del Estado combinado con un programa bastante neoliberal en economía. Y en el partido conservador se expresan tendencias divergentes similares, aunque las diferenciaciones son menos radicales, y en general todos los candidatos de ese partido se identifican con las perspectivas neoliberales.

El de la paz, sin duda, será tema prioritario de algunos candidatos, en particular aquellos ubicados en la oposición de centro izquierda. A partir de un discurso pacificador podrán concretar el tema principal de su razón de ser como oposición, ya que en el conjunto de la doble transición no han articulado un discurso verdaderamente alternativo, más allá de hacer hincapié en las necesidades de más participación social y mayores énfasis en las soluciones de problemas sociales como la pobreza o la escasa cobertura de los servicios sociales estatales. Estas mismas fuerzas articularán discursos relativos a la situación de los derechos humanos en el país. Con mayores o menores énfasis en la crítica al gobierno actual, agitarán como banderas la necesidad de su protección, dada la indiscutible precariedad de su vigencia en el país, la cual ha colocado al gobierno de Gaviria en la mira crítica de organismos internacionales especializados en el tema.

Dada la situación de impasse actual de las posibilidades de negociación con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, y la posibilidad de que ésta trate de incrementar su acción militar en el curso de la campaña, los candidatos con mayor opción no han tomado el tema como bandera, aunque no se descarta que luego del eventual triunfo inicien un nuevo proceso de negociación.

El tema de la seguridad ciudadana también será central en la agenda electoral. De hecho el gobierno de Gaviria lo ha reconocido como problema prioritario de la última fase de su gobierno, en una clara aceptación de que en este punto se encuentra uno de los pilares de legitimación de un Estado.

Ahora bien, más allá de las expresiones retóricas y las declaraciones de buenas intenciones, en las elecciones que se avecinan se pondrán a prueba las nuevas reglas de juego consagradas en la Constitución, que incluyen la capacidad del régimen político de darle cabida a nuevas fuerzas, de enfrentar los retos del conflicto armado y del narcotráfico, de garantizar transparencia en el proceso electoral y de con-

cretar la continuidad de la reforma política, como una oferta atrayente para el elector.

Santa fé de Bogotá, septiembre de 1993

Referencias

- *Montenegro-Trujillo, Armando, DEBATES DE COYUNTURA ECONOMICA. ASPECTOS MACROECONOMICOS DEL PLAN DE DESARROLLO. 23 - Bogotá, Colombia, Fedesarrollo/Fescol. 1992; La Revolución Pacífica: Presentación General.
- *Ocampo, José A., ANALISIS POLITICO. 17 - 1992; Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia.
- *Aguilar, Luis I.; Leal, Francisco; Zuluaga, Jaime, PONENCIA PRESENTADA AL SEMINARIO : TRES AÑOS DE LA ADMINISTRACION GAVIRIA: ANALISIS Y PERSPECTIVAS. p9 - Bogotá, Colombia, Universidad Nacional de Colombia. 1993; Balance económico político de los tres primeros años de la administración Gaviria.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 128, Noviembre- Diciembre de 1993, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.