

LA REESTRUCTURACION DEL ESTADO COLOMBIANO

*Gilberto Tobón Sanín **

Al plantear un problema de “Reestructuración”, se está reconociendo implícitamente que existe un *estructura* desarticulada y en crisis; pero a su vez es necesario preguntar, ¿crisis y desarticulación con relación a qué?

¿Cuál es el espejo en el cual se puede observar el Estado para mirarlo y reconocerlo como “otro”, como algo distinto a lo que era?

La “crisis” del Estado es necesario plantearla con relación a tres órdenes: a la Sociedad, a la Política y a la Economía. Pues el Estado cumple una triple función con relación a ello: una cohesionadora y organizadora con respecto a la sociedad, una legitimadora en referencia a la Política y de acumulación capitalista en dirección a la Economía. —Veamos en detalle cada uno de los aspectos.

I. *La relación Estado-Sociedad*

En el discurso de la modernidad, ella, es planteada como una relación de externalidad, ya sea en su carácter de complemento o bien como opresión e imposición de una estructura sobre otra. En el primer caso (relaciones de complementariedad) estamos hablando del liberalismo, en el segundo caso (como opresión) estamos hablando del marxismo, los dos grandes “modelos” del Esta-

* Profesor asociado Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Humanas.

do en la sociedad moderna. Pero en ambos el Estado está por fuera y por encima de la Sociedad ⁽¹⁾.

La Sociedad liberal es la Sociedad del mercado en donde los sujetos libres e iguales optimizan sus intereses y realizan sus necesidades mediante la libre asignación de recursos económicos establecidos por las Leyes de oferta y demanda. El Estado es el guardián de la propiedad y de la libertad. Lo que debe existir es un "mínimum" de Estado. Los derechos y garantías individuales o derechos humanos son la columna vertebral de la concepción liberal del Estado. El Estado y la Sociedad son fruto del contrato, del acuerdo de voluntades. La Constitución es un "pacto social", o contrato social para ordenar racionalmente la sociedad y establecer las órbitas de competencia jurídica del Estado, cuyo primer límite son los derechos individuales.

Para el liberalismo la Sociedad es autónoma y el Estado debe estar vigilado y reducido por el propio Derecho, es un Estado de Derecho, además de presentarse como un Estado neutro frente a los agentes sociales y los intereses económicos.

El paradigma en la determinación de la "Crisis" del Estado liberal es la legitimidad, la cual la dan el mercado y el consenso, pues si estas dos estructuras fallan o son desvirtuadas por alguna fuerza interior o exterior hay *crisis*.

En cambio para el marxismo el Estado es un aparato o instrumento de dominación de clases, de la clase burguesa capitalista sobre el proletariado de la Sociedad moderna. Es una superestructura que se levanta sobre una determinada base económica para reproducirlo. En la Sociedad capitalista es también "El capitalis-

1. Para un estudio detallado de ambos problemas puede verse:

Varios autores. H. Marcokovic, y otros. "Liberalismo y Socialismo", Editorial Grijalbo, México, 1980.

LASKI Harold: "El liberalismo europeo", Ed. Fondo de Cultura, México, 1970.

LACLAU Ernesto. "Teorías Marxistas del Estado", Ed. Siglo XXI, 1981, en la obra colectiva "Estado y Política en América Latina".

POULANTZAS Nicos, compilador. "La Crisis del Estado", Ed. Fontanella, Madrid, 1978.

GLUCKSMANN Christine B. "Gramsci y el Estado". Ed. Siglo XXI, 1978.

MONCAYO Víctor y Fernando Rojas. Compiladores. "Crisis permanente del Estado Capitalista", Ed. S. E. I., Caracas 1980.

mo colectivo” que vela por las condiciones de reproducción, ampliación y valorización del capital, el Estado pues coadyuva de manera esencial a la reproducción de las relaciones capitalistas de explotación salarial.

Para la visión marxista, la Sociedad está dividida en intereses irreconciliables de clase, y dicho antagonismo no puede ser superado por el Estado, a lo sumo puede ser contenido o encauzado.

La clase económicamente dominante tiende a ser también la clase políticamente dominante, al tomar el aparato del Estado y colocarlo a sus servicios. La Sociedad no es pensada como algo homogéneo sino heterogéneo y contradictorio. No se piensa y analiza a partir del individuo o del sujeto sino a partir de las clases sociales.

En esta visión hay *crisis* cuando de un lado el poder de la clase dominante no puede ser ejercido hegemónicamente (las distintas fracciones del capital no están de acuerdo en lo fundamental en cómo orientar el Estado), y de otro lado cuando las clases dominadas no quieren seguir viviendo en la opresión y explotación, organizándose políticamente para transformar radicalmente la sociedad y el Estado.

Pero paralelo a estas dos grandes visiones o modelos del Estado, éste como poder político central también cumple unas funciones objetivas de reordenamiento, cohesión y organización de la denominada Sociedad civil ⁽²⁾.

El Estado es el principal factor de estructuración y de unificación en una formación social, recrea permanentemente las condiciones de existencia de la Sociedad y a su vez es moldeado por ella. Habría pues una mutua implicación entre Sociedad y Estado, en consecuencia una nueva rearticulación de la Sociedad pasaría por la reestructuración del Estado. Existe pues una causalidad compleja y de doble vía entre Sociedad y Estado, no son dos esferas totalmente separadas sino articuladas ⁽³⁾.

2. El concepto “Sociedad civil”, es de origen Hegeliano el cual retomado por el Marx joven, ha hecho carrera en la sociología política moderna, con independencias de escuelas para significar la Sociedad como tal en contraposición a la Sociedad Política. Al respecto puede verse Norberto BOBBIO, “Gramsci y la Sociedad Civil”, Ed. Avance, Barcelona, 1977.

3. Al respecto véase: Marcos KAPLAN: “Estado y Sociedad”. Ed. UNAN, México 1980.

Para el caso colombiano la pregunta al orden del día es: ¿Qué es lo que se encuentra en crisis? ¿La Sociedad o el Estado? ¿O ambos?

Para resolver este interrogante es necesario caracterizar ambas estructuras en el caso que nos ocupa.

De un lado la Sociedad colombiana, que eufemísticamente ha dado en llamarse por muchos publicistas como país nacional en contraposición al país político, lo caracterizan dos grandes fenómenos en las últimas décadas: La creciente urbanización y la violencia.

La urbanización masiva ha implicado toda una transformación demográfica, social y cultural la cual ha convertido a Colombia en pocas décadas de un país rural a un país urbano; en una Sociedad de ciudades intermedias con un Distrito capital que absorbe más del 15% del total de la población.

Esta urbanización está signada por una marcada desorganización territorial en las ciudades y por presiones insatisfechas con relación a los servicios públicos los cuales el Estado presta de manera deficitaria.

Los movimientos sociales en las barriadas carecen de organización, se expresan de manera espasmódica y violenta, pero sin continuidad.

La desocupación urbana llega a los peligrosos índices de un 10% de la P. E. A. (Población Económicamente Activa). El trabajo informal o economía informal cunde en las ciudades como sustituto a un empleo estable.

Como el Estado colombiano no ofrece alternativa para una auténtica integración social, sus programas de cobertura social se disuelven en propuestas demagógicas que nunca se cumplen, so pretexto de la austeridad fiscal, aumentando así la frustración de los sectores marginados.

Entre tanto los programas de reforma agraria que buscan modernizar la agricultura y el sector pecuario, deteniendo los flujos migratorios al mantener al campesino vinculado a la tierra, son posibilidades aplazadas debido al poder de los terratenientes.

Los planes y programas de vivienda popular cubren una franja muy estrecha en relación a las necesidades reales, debido a la ausencia casi total de ingresos de vastos sectores de la población sometidos a la pobreza absoluta.

En síntesis la sociedad colombiana está desarticulada, atravesada por formas de semibarbarie, es profundamente heterogénea y no existe ningún proyecto ideológico político que la pueda organizar a corto plazo. Las formas de la conciencia social son muy atrasadas, debido al fanatismo religioso y al analfabetismo de vastos sectores de la población.

En cuanto a la violencia: ésta es multifacética, multicausal y de doble espectro: rural y urbana ⁽⁴⁾.

Pero ambas poseen un hilo conductor que no siempre ha sido revelado por los estudiosos del problema, los cuales han acuñado el concepto gaseoso y puramente intelectual de "Cultura de la Violencia", pero ocultando las determinaciones materiales del fenómeno, pues es un hecho real que la violencia en Colombia en la actualidad constituye verdadera forma de acumulación originaria de capitales, salvo la violencia callejera, o dicho en otros términos la violencia en Colombia es un negocio, quizás el más rentable, ante la mirada impotente de una burguesía que está siendo parcialmente expropiada, y de un Estado cómplice fundado en una burocracia corrupta.

En este orden de ideas la violencia no es simple fruto del desempleo sino que posee resortes más secretos y mecanismos más complicados de desmontar. Esta violencia extensa y profunda que caracteriza la Sociedad colombiana es reveladora de su *crisis*, y nos remite a otra *crisis* que la retroalimenta, a la del Estado colombiano.

Pero para comprenderla es necesario señalar esquemáticamente la estructura del Estado colombiano.

Este es una organización política centralizada o sea un Estado unitario, con régimen presidencialista regido por la Constitución de 1886, con las reformas más importantes de 1936 y 1968.

La centralización política y la descentralización administrativa nos han acompañado por un siglo, convirtiéndose en una estructura inflexible e inoperante en un país de regiones como es Colombia. Las decisiones más importantes en materia de política económica y social se toman en la capital de la República, ahogando las

4. Para un estudio completo sobre la violencia, véase el realizado por los "Violentólogos" de la Universidad Nacional. Gonzalo SANCHEZ y otros: "Colombia, violencia y democracia". U. N. Colciencias, Bogotá, 1987.

iniciativas regionales en un mar de papeleo burocrático. Las tentativas de descentralización son más retóricas que reales, pese a los nuevos discursos sobre los gobiernos locales, y la implementación de las alcaldías por elección popular.

La existencia de organismos descentralizados prolifera pero en medio de la ineficiencia para la prestación de los servicios públicos y de las corruptelas de todo calibre.

Además en la Constitución de 1886 se le dio al Estado colombiano un carácter confesional soldándolo a través del Concordato el cual rige las relaciones Iglesia-Estado, que ha bloqueado por generaciones enteras el acceso a una Sociedad más moderna y por ende Laica. La conquista liberal de la libertad de conciencia, es relativa y precaria en Colombia.

La preponderancia del poder ejecutivo con relación a las demás ramas del Poder Público se hace evidente en el régimen constitucional colombiano, desde el poder para decretar el Estado de Sitio, pasando por las Facultades para decretar la Emergencia Económica legislando de manera permanente, hasta la facultad de orientar la política económica elaborando y ejecutando el presupuesto nacional, lo cual hace del Estado colombiano un régimen Presidencialista legitimado por votación popular cada cuatro años.

En cuanto a las otras dos ramas del Poder Público, el Legislativo y Judicial, representan los signos más claros de la profunda crisis del Estado colombiano.

El aparato judicial está disuelto, es ineficaz, burocrático y corrupto, los ciudadanos no lo acatan, no acuden a él por lento, ineficiente e impredecible en sus decisiones. Su decadencia es fuente de violencia al interior de la Sociedad, por cuanto los sujetos sociales ante la inexistencia de un aparato "imparcial" o "neutral" que resuelva sus conflictos y diferencias intersubjetivas, acuden a hacerse justicia por su propia mano de manera cada vez más dramática.

La crisis del aparato judicial es fuente que acrecienta la deficiencia de legitimidad del Estado.

El Parlamento colombiano tiene ribetes circenses, es el escenario por excelencia donde monta sus farsas la llamada "clase política", la más decadente e impúdica de todas, interesada en tomarse a saco el Estado para devorar a dentelladas el presupuesto nacional para su enriquecimiento personal. Se reproduce ritualmen-

te cada cuatro años por votación popular mediante complicados mecanismos de reproducción política donde las correas o poleas de transmisión son los partidos políticos. Pero para comprender a cabalidad estos mecanismos y su función es necesario entender las relaciones entre Estado y política.

Pero con lo hasta acá analizado podemos concluir que en Colombia la crisis es doble: crisis del Estado y crisis de la Sociedad.

II. *Estado y Política:*

Esta relación parece más evidente que la anterior, pero no por ello menos problemática.

La separación entre Estado, Política y Economía es un reflejo complejo de la división social y técnica del trabajo que se introduce al interior del modo de producción capitalista, por la producción y circulación mercantil ampliada. Donde los agentes económicos se socializan en la esfera de la producción para atomizarse en la esfera de la circulación en tanto que sujetos privados consumidores.

En consecuencia en el modo de producción capitalista la determinación de la política por la economía se da en última instancia, pero muchas veces no es clara dicha determinación y casi nunca es el resultado de una causalidad mecánica. Como efecto del fetichismo mercantil el Estado tiende a convertirse en una abstracción real, la cual se encarna en instituciones y aparatos de dominación ⁽⁵⁾.

La política en el Estado moderno democrático, está signada por la idea de la *representación*, o sea que una parte del llamado cuerpo social "representa" a la totalidad del mismo, en cuanto materialización de la voluntad popular expresada en las urnas, al elegir a un grupo de parlamentarios que llevarían la vocería del "interés general", del "bien común", de la Nación, y que por una abstracción conceptual jurídico-formal no representa en ningún caso al interés particular o de grupo.

Sin embargo la realidad política del Estado colombiano nos muestra otra verdad, la de los intereses corporativos, y de clase que

5. Para un análisis dialéctico de las relaciones entre economía y política, clases sociales e ideologías, véase el interesante trabajo de Bigo DE GIOVANNI y otros: "La teoría marxista de la política". Editorial Siglo XXI, cuadernos Pasado y Presente, 1983, México.

hacen su entrada permanentemente en el escenario parlamentario para ver cristalizados allí sus intereses bajo la forma fetichizada de la ley y bajo la forma encubierta de la universalidad.

La crítica que se puede hacer a la idea de “representación”, por la falsa conciencia y la alienación que ella genera, en tanto que crítica contestataria al orden existente encuentra rápidamente sus límites en cuanto de lo que se trata es de construir una crítica alternativa. ¿Pues qué proponer como forma democrática distinta a la Democracia representativa o parlamentaria? La respuesta podría ser la Democracia *directa*; pero cabría preguntar, ¿qué se entiende por tal y cómo opera ésta?

Democracia directa sería aquella en que el pueblo sin intermediario expresa su voluntad política. Donde el ejercicio de la llamada soberanía popular para realizarse en la ley se lleva a cabo sin mediaciones. Pero a su vez cabría preguntar ¿y quién los convoca? ¿Y quién los organiza? El asambleísmo y el “movimientismo” perpetuo son utópicos en la sociedad y el Estado moderno en razón de la división social y técnica del trabajo que impone y acrecienta la sociedad capitalista e industrial.

La “representación” no sólo es eje del Estado moderno capitalista, sino también del auto denominado Estado Socialista, pues el partido comunista dice representar a la vanguardia del proletariado, pero en ningún momento puede ser el proletariado mismo. Lo que ocurre es que la idea y la práctica de la “representación” lleva ínsita una perfección imposible de superarse mientras exista el Estado. Pues de la dictadura del proletariado se transita sin más a la dictadura del partido, de ésta a la del Comité Central y de allí a la dictadura del secretario del partido que generalmente es el jefe del Estado, naciendo así el culto a la personalidad.

En consecuencia si de lo que se trata es de fortalecer la Democracia, se debe flexibilizar haciendo más operativos y controlables las relaciones entre electores y elegidos, entre votantes y favorecidos o sea la renovación del mandato.

Es acá donde se incrusta y se articula la función de los partidos políticos modernos, los cuales en tanto organización e ideología tratan de orientar, y de encauzar la lucha política en torno a la dirección del Estado ⁽⁶⁾. Pero los partidos también pueden agen-

6. Para un estudio de los partidos políticos, puede consultarse los trabajos de: Robert MICHELS “Partidos Políticos” Ed. Amorrortu Buenos Aires, 1970. Maurice DUVERGER “Los Partidos Políticos”, Ed. Fondo

ciar intereses difusos como los de grupos y movimientos sociales, pero su marco de referencia siempre será el poder del Estado, y los intereses de las clases sociales.

Ahora bien los partidos políticos en Colombia no son organizaciones modernas, sino agrupaciones, en función del mercado electoral, al cual acceden al controlar monopólicamente la burocracia Estatal, lo cual les permite reproducirse. O sea la lucha política entre los partidos tradicionales (liberal y conservador) no es de carácter ideológico y programático, ello es secundario, lo importante y definitivo es controlar el aparato del Estado. Por fuera del Estado los partidos perecen. Es a la inversa de la democracia en los países desarrollados donde el libre juego de los partidos en la lucha por conquistar la opinión pública y ganar un consenso legítima al Estado. Acá es a la inversa o sea el Estado legitima los partidos, pero al mismo tiempo pone al desnudo los mecanismos de su estructura obsoleta, rígidamente jerarquizada, sin movilidad para los militantes y manipulados por los barones electorales que en cada región controlan el mercado cautivo de electores a través del soborno, de las prebendas en los cargos públicos, y sirviendo de intermediarios entre el ciudadano y el Estado.

En ese orden de ideas la llamada "clase política" sólo representa circunstancialmente a la burguesía industrial o agraria, pues sus lazos con ella no son orgánicos y permanentes. No existe un discurso político e ideológico coherente en la "clase política" con relación a la sociedad, el Estado y la economía pues fundamentalmente se representa así mismo, en cuanto constituye la parte sustancial de la burguesía burocrática, la cual se puede caracterizar como aquella que acumula enormes masas de capital dinero a través de las palancas del Estado por medio de la corrupción⁽⁷⁾.

Estas prácticas no están fiscalizadas en una sola institución o aparato del Estado sino que los atraviesa de medio a medio, desde el aparato jurisdiccional, Parlamentario, Ejecutivo al Político Militar, permeando vastos sectores de la sociedad civil.

El Estado colombiano tiende a convertirse cada vez más en un Estado parásito y gasteril, envuelto en las formas del despotis-

de Cultura, México, 1972. Lucio MAGRI, Cerroni y otros "Teoría Marxista de los Partidos Políticos". Tres tomos. Ed. Pasado y Presente, México 1968.

7. Sobre la tesis de la burguesía burocrática como la clase dominante en Colombia, véase el trabajo de este autor: "Estado y Política en Colombia", revista Ciencias Humanas, Universidad Nacional, Medellín, N° 14, 1990.

mo burocrático-militar, pero paradójicamente sostenido por la legitimación electoral.

En todo Estado hay corrupción, pero ella no puede constituir la principal forma de acumulación de capitales, ello equivaldría a desarticular las condiciones normales de acumulación capitalistas, en tanto el capitalista ve menguada su cuota de plusvalía, parte de la cual pasa a manos del burócrata el cual lo extorsiona abierta o sutilmente, desestimulando el ciclo de inversiones.

Existe una cierta economía del pillaje en Colombia, que obviamente se apropia excedentes productivos, pero que a la larga se hace insostenible.

Según el semanario Semana N^o 462, de 1991 el volumen de negociados, "serruchos" o "coimas" que obtuvo la burocracia colombiana el año pasado fue superior a los cien mil millones de pesos (\$ 100.000.000.000.00), o sea aproximadamente unos doscientos millones de dólares al equivalente de comienzos del año; y esto es lo detectado o descubierto, ¿qué otro porcentaje queda oculto?, ¿el doble, el triple? Si tenemos en cuenta que el volumen de las exportaciones fue de aproximadamente seis mil millones de dólares, la utilidad de los exportadores en todo el año pudo ser el 10% para unos seiscientos millones de dólares, o sea que la acumulación para la burguesía burocrática puede ser más de la mitad de la burguesía legal exportadora, por el mero hecho de detentar un cargo público y manipular las palancas del Estado. La burguesía burocrática tiene unas características políticas: carece de principios ideológicos y programáticos, le da lo mismo ser liberal o conservador, izquierda o de derecha, lo importante es poder acumular rápido. Carece de lealtades con cualquier país o potencia, lo importante es que los negocios lleguen vinieren de donde vinieren, está dispuesta a negociarlo todo: la Soberanía, la Ley, la integridad territorial y hasta la conciencia.

¿Cómo superar y vencer políticamente a una clase de estas características que ha colocado al Estado y al Régimen Político en una *crisis* de largo aliento? De dos maneras: O por un movimiento de masas de carácter popular y democrático que remueve y transforme toda la estructura del Estado; o por una transformación desde arriba, desde el Estado mismo que cree las condiciones institucionales para racionalizar y democratizar el Estado colombiano, al compás de una presión internacional que busca racionalizar el gasto público modernizando la economía para hacerla más abierta y competitiva.

La primera opción no parece ser la que se esté dando en Colombia. El movimiento de masas es inorgánico e inconsciente, su ideología es gaseosa cargada de fuertes acentos populistas, envueltos en el ropaje liberal del contractualismo social, o sea del Pacto Social, pues todos a una como en fuente ovejuna, de izquierda y derecha hablan en la nueva asamblea constitucional del Pacto Social, en donde se respetarán la propiedad privada y el derecho al trabajo, la libertad de conciencia y la facultad del Estado para intervenir la educación, los derechos humanos y la autonomía del aparato-policivo-militar, la libertad de industria y la expropiación por vía administrativa, etc., etc., o sea un catálogo de oposiciones y de contradicciones.

Además el mandato que recibió la Constituyente en términos de legitimidad, no de legalidad, fue bastante precario pues hubo una alta abstención cercana al 70%. Además es una constituyente maniatada por grupos de presión incluso armados.

La ausencia marcada de un liderazgo Presidencial hace más expósita la Constituyente e incierto el futuro social y político del país.

La verdad es que no existe un proyecto orgánico y acabado de reforma Constitucional entre los distintos partidos, grupos y movimientos que están en la Constituyente. Se trata de retoques o variaciones sobre un mismo tema: La reforma al Parlamento y a la Justicia.

Una y otra necesarias e impostergables. La revocatoria al mandato parlamentario por la Asamblea ha sido el tema de mayor debate político, fruto de pujas y negociaciones que tienden a desembocar en un régimen de inhabilidades e incompatibilidades para las Corporaciones Públicas.

La reforma a la Justicia pasa por destruir la fortaleza semi-feudal de la Cooptación en la Corte al igual que la paridad política en la misma, fuente de toda clase de privilegios puramente corporativos y estamentales, así como de clientelismo judicial verticalizado que tanto daño ha hecho a la imagen de un Estado de Derecho con una Justicia imparcial, profesionalizada y expedita que impulsa el cambio de una jurisprudencia en función de intereses a una jurisprudencia en función de principios. La certeza legal es fundamental en una economía de mercado, y dicha certeza no existe en Colombia.

Uno de los aspectos interesantes de la reforma del Estado que propone el gobierno es la creación de una Fiscalía General de la

Nación, con claras facultades acusatorias, que se encarga de hacer las investigaciones y entregar las pruebas a los Jueces quienes deberán valorarlas para juzgar conforme a Derecho. Esta es una institución de claro origen anglo-sajón, particularmente arraigada en el derecho Constitucional Americano, es una institución para sociedades desarrolladas con personal preparado de manera técnico-científica, con una marcada cultura política y jurídica por la defensa de los derechos humanos. O sea una realidad completamente diferente a la nuestra.

Lo que cabe preguntar es ¿cómo se van a respetar los derechos de defensa en Colombia para el investigado? No vaya a ocurrir que la Fiscalía General se convierta en un Tribunal inquisitorial que aplaste al ciudadano con “pruebas” que él no tiene oportunidad de controvertir, y en la mayoría de los casos tienden a convertirse parodiando a García Márquez en “Crónica de una sentencia condenatoria anunciada”.

La impunidad que pretende atacarse con la creación de esta institución, se logra de manera más efectiva persiguiendo a ultranza la corrupción.

En síntesis cabe decir que una reestructuración política del Estado requiere también una reestructuración cultural y económica del mismo.

III. *Relaciones Estado-Economía:*

El Estado no está en una relación de pura exterioridad con la economía, o sea con el proceso de producción y distribución del excedente económico, aunque en el modo de producción capitalista el Estado no genera ni crea la producción de plusvalías, sí las sanciona y legaliza a través de la propiedad privada, recreando permanentemente las condiciones legales de producción salarial⁽⁸⁾.

La producción mercantil ampliada, el intercambio mercantil, y la separación del productor directo de las condiciones e instrumentos de producción tienden a crear la ilusión de una sociedad

8. Para un análisis completo de las relaciones Estado-Economía es supremamente ilustrativo el texto de Suzanne DE BRUNHOFF. “Estado y Capital”, Ed. Villalar, Madrid, 1976.

atomizada que es mediada en su universalidad por un aparato exterior, neutral que sería el Estado. En ese orden de ideas todo Estado sería intervencionista, la diferencia sería de grado e intensidad.

Sin embargo las funciones del Estado con relación a la economía son múltiples, entre otras están:

- Proveer de la infraestructura necesaria para la acumulación capitalista.
- La regulación de los conflictos entre capital y fuerza de trabajo.
- La gestión y promoción de la fuerza de trabajo como mercancía, la regulación directa e indirecta del salario.
- Manejo directo o indirecto de la política monetaria.
- Salvaguardar la existencia y expansión del capital nacional en el mercado mundial; sobre todo en función que cumplen más los gobiernos de los países industrializados.
- La función global de promover y fomentar el desarrollo económico sustituyendo en parte al capital y la inversión privada, sobre todo en los países subdesarrollados.

Dada la extensión de este trabajo un análisis detallado de cada una de las características rebasaría los objetivos del mismo, bástenos por ahora resaltar la última función del Estado en el desarrollo económico del Estado, para tratar de resolver el interrogante de si en la dirección de la nueva dinámica económica con relación al nuevo modelo de desarrollo "aperturista" se requiere o no de una reestructuración del Estado colombiano.

Pues no basta con hacer una caracterización global y abstracta de las relaciones Estado-Economía para señalar la necesidad capitalista de una reinstitucionalización del Estado colombiano, en tanto la intervención estatal necesita crear permanentemente las condiciones para la constitución de la relación mercantil y las relaciones capitalistas de producción, como lo hacen dos estudiosos del problema en Colombia, Víctor Manuel Moncayo y Fernando Rojas, cuando señalan dentro de los factores a readecuar en el Estado colombiano, con las nuevas condiciones de acumulación capitalista que: "Tratándose de la Rama Ejecutiva y del financiamiento de la Administración, la orientación del cambio se caracteriza por una particular y suigeneris modalidad de descentraliza-

ción territorial y de reordenación de las finanzas públicas, que apunta a garantizar mayor flexibilidad en la asignación de los recursos públicos, a recuperar legitimidad, y a *contribuir a una redefinición de la participación del Estado en los procesos productivos*"⁽⁹⁾, pero de lo que se trata es de hacer un estudio más puntual y detallado de cómo se define de manera particular esa intervención del Estado en los procesos productivos, sobre todo con el nuevo modelo de desarrollo de "apertura económica".

La intervención del Estado en la economía está consagrada en la Constitución colombiana desde la reforma de 1936, reforzada en la de 1968, e institucionalizada de manera específica en el famoso artículo 32 de la misma carta, el cual señala que: "se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección de la economía estará a cargo del Estado". Pese a la declaración un poco retórica de que la dirección de la economía estará a cargo del Estado, el hecho real es que esto no obsta para que la economía colombiana se haya desarrollado como una economía capitalista.

El problema a dilucidar es el de en qué dirección apunta la intervención del Estado en la economía, a qué sectores del capital se favorece en un momento determinado y a cuáles se desfavorece.

A grandes rasgos podemos distinguir dos momentos dentro del desarrollo histórico del capitalismo colombiano a partir de la década del 30, y según algunos desde el 20 de este siglo. De un lado está la aplicación del modelo de desarrollo hacia adentro impulsado por el Estado con la clara óptica de sustitución de importaciones y promoción de la industria nacional productora de bienes de consumo directo, los cuales no requerían grandes inversiones de capital, pero gozaban de medidas proteccionistas con fuertes aranceles para la importación de esos productos.

La sobreprotección a la industria dio sus frutos durante varias décadas creando una industria nacional, pero a su vez esa sobreprotección facilitó en parte la monopolización de la industria nacional que ha sido un rasgo característico de la misma. A su vez el Estado desde arriba organizó la clase trabajadora al permitirle y no obstaculizar el nacimiento del sindicalismo.

9. Véase Víctor Manuel MONCAYO y Fernando Rojas: "Tendencias de reinstitucionalización del Estado en Colombia". Tomado de la obra "Reforma del Estado en América Latina". Pedro Medellín Torres compilador, Ediciones FESCOL, Bogotá 1989, páginas 244, subrayas fuera de texto.

El primer gobierno de López Pumarejo denominado de la "Revolución en marcha" trató de organizar el Estado adecuándolo a las nuevas condiciones del desarrollo capitalista, mas sin embargo no se logró una revolución burguesa a cabalidad, en tanto no se logró la cabal separación entre Iglesia-Estado, y las transformaciones a la economía agraria impulsadas mediante la Ley 200 de 1936 optaron por impulsar la vía juncker o prusiana del desarrollo capitalista en la agricultura, completamente diferente a la vía de redistribución de tierras propia de una revolución democrático-burguesa.

Pero no obstante estas carencias el Estado cumplió ciertas funciones económico-capitalistas, tales como las de proveer a la infraestructura necesaria a la acumulación, es así como se desarrollaron los Ferrocarriles para facilitar las exportaciones de café. El Estado también comenzó a gestionar la promoción de la fuerza de trabajo como mercancía, en una formación social donde todavía pesaban demasiado los productores directos.

A partir de la década de 1950 comienza un proceso de diversificación de la industria colombiana hacia la producción de bienes intermedios, donde coparticipan el capital monopolista transnacional, con el apoyo del Estado. Igualmente en esta década comienza un lento proceso de mecanización de la agricultura.

La violencia desatada durante toda la década de 1950 a 1960, crea, amplía y profundiza el desarrollo del mercado interno al expropiar violentamente a los campesinos productores directos convirtiéndolos en fuerza de trabajo libre. Téngase en cuenta que salvo los llanos orientales, las regiones más azotadas por el flagelo de la violencia fueron las de las zonas cafeteras, en donde se asentaban buena parte de las economías campesinas. No debe olvidarse también que la violencia se organiza desde arriba por el gobierno no con el fin de fundar el mercado interno, sino de hegemonizar la dirección del Estado a favor de una fracción de la burguesía burocrático-terrateniente; mas sin embargo el resultado es la constitución y consolidación del mercado interno.

Durante las dos décadas siguientes continúa impulsándose el modelo de desarrollo "hacia adentro", dentro de un marco jurídico-formal, denominado planes y programas de desarrollo, que por mandato de la reforma Constitucional del 68, deberían adelantar los gobiernos; es así como durante el gobierno de Pastrana se impulsa el programa denominado "las cuatro estrategias", cuyo eje central era la política de construcción, y la creación del sistema

UPACS, comienzan a aparecer los primeros signos de endeudamiento externo. Durante el gobierno de López Michelsen, se implementa el programa "plan para cerrar la brecha", se continúa con el sistema UPACS, se inaugura el programa DRI, (Desarrollo Rural Integrado), que como es bien sabido, es una articulación de las economías campesinas a las denominadas economías urbanas, dicho en otros términos, se busca un mejoramiento de la oferta de alimentos para mantener en límites racionales los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, sin afectar las condiciones de acumulación del sector productivo.

Durante la administración Turbay Ayala, el plan de desarrollo se denomina P. N. I. (Plan Nacional de Integración), que más que un plan de desarrollo es la coordinación y presentación de los planes de inversión en el gasto público para el cuatrenio. Hubo continuidad en cuanto a los programas DRI, y al mantenimiento del sistema UPACS. Continuó creciendo la deuda externa. En el gobierno de Belisario Betancur el plan de desarrollo se denomina "Desarrollo con Equidad", se continuó con el programa DRI y con el sistema UPACS, continuó creciendo la deuda externa. Por primera vez se trataron de implementar las políticas de Schoks del F. M. I., tales como control de salarios, control a la inflación, períodos de devaluación acelerada, reducción al déficit fiscal, el cual se había acelerado desde la administración anterior. Finalmente cabe anotar que se trató de reorganizar el sector financiero, pues los escándalos sobre quiebras y manipulaciones fraudulentas en el mismo habían llegado a la cúspide más alta al final de la administración Turbay Ayala.

En la administración Barco Vargas se ensayó el plan denominado "De economía Social", o de ataque y reducción a la pobreza absoluta, buscando incorporar los sectores marginados a la economía del mercado, tratando de reactivar la misma con programas de generación de empleo, y de articulación de la economía informal a los sectores productivos. Sin embargo la reducción del desempleo fue mínima, y al final del mandato, debido a la estrechez reiterada del mercado interno, a la insuficiencia de la demanda efectiva, se ensayó el plan de apertura económica, el cual fue abrazado por el actual gobierno.

Las presiones externas del F. M. I. (Fondo Monetario Internacional), para lograr reajustes en el contexto de las economías latinoamericanas, al igual que el agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro han llevado a impulsar el modelo de aper-

tura económica, bajo la égida de una fuerte tendencia monetarista caracterizada por: Control a la inflación, reducción del déficit fiscal, control de salarios, reconversión o privatización de amplias ramas de la producción estatalizadas, devaluaciones realistas, transparencia y vigorización de las leyes de oferta y demanda, etc.

La aplicación del nuevo modelo de desarrollo implica algunos ajustes en el funcionamiento del Estado.

De un lado se trata de desmasificar la presencia del Estado en las distintas ramas de la economía, pues no debe olvidarse que el capitalismo monopolista del Estado ha tenido cierta injerencia al interior de la economía colombiana, fenómeno el cual no ha sido suficientemente estudiado en nuestro medio, pero existen algunos hechos económicos que nos permiten visualizar el problema: Así por ejemplo las tres primeras y más grandes empresas del país son estatales: Ecopetrol, Carbocol, ISA, y una cuarta como TELECOM está entre las diez primeras empresas. Los puertos colombianos también están en manos del Estado con un creciente grado de ineficiencia. Además el Estado colombiano es el mayor empleador.

El desequilibrio en el gasto público entre gastos de funcionamiento y de inversión alienta el déficit fiscal, pues los gastos de inversión son los que verdaderamente impulsan el desarrollo económico, en tanto los de funcionamiento son generalmente improductivos, aunque ayudan a mantener parte de la demanda efectiva debido al volumen de trabajadores oficiales y trabajadores públicos ocupados por el Estado.

De allí que para los nuevos teóricos en el poder y al mando de la política económica en su nueva orientación monetarista y neoliberal, hay que reducir la extensión del Estado en la Economía colombiana, permitiendo una mayor transparencia en el funcionamiento de las leyes de oferta y demanda, e igualmente restaurando, profundizando y ampliando las leyes del mercado. En la medida en que la apertura económica busca reinsertar y mejorar los lazos de la economía colombiana con los mercados internacionales, necesariamente deben hacerse ajustes al funcionamiento burocrático del Estado, haciéndolo más flexible, racional, reduciéndolo de tamaño, pasando de lo cuantitativo a lo cualitativo, pues ya no se trata de un Estado grande pero ineficiente, sino de uno más pequeño (menos burocracia y tramitología) eficientemente reorganizado de una manera técnico-científica.

Pero esta nueva función implica que el mercado de trabajo al interior del Estado colombiano debe sufrir serias modificaciones, pues como está planteado es un mercado de favores y no de calidades, manipulado por la burguesía burocrática o la "clase política". Es acá donde reorganización económica, rearticulación política y reestructuración del Estado se encuentran y en donde el juego de las presiones externas puede tener algún papel en el proceso de racionalización, modernización y ajuste del Estado colombiano, pues tal como está estructurado es incompetente e ineficiente para afrontar los nuevos desafíos del desarrollo económico, reordenar la sociedad y hacer cumplir las leyes.

La pregunta que cabría es si para implementar esta apertura económica se requiere de un cambio constitucional, o si con las herramientas existentes pero con claros desarrollos legislativos pueden llevarse a cabo las nuevas medidas.

Las actuales facultades Presidenciales para intervenir la economía son claras y amplias, como son entre otras las del numeral 14 del artículo 120 de la Constitución Nacional que otorga como atribución constitucional la intervención en el Banco de Emisión, y en las entidades o corporaciones que manejan fondos del ahorro privado. O sea facultades para intervenir el sector financiero. El numeral 22 del mismo artículo que le permite regular el cambio internacional, el comercio exterior y arreglar el servicio de la deuda. Pero además está el artículo 122 de la Constitución sobre emergencia económica que le otorga amplios poderes y facultades al Presidente para legislar de manera permanente en esa materia.

En este orden de ideas no se requiere más poderes intervencionistas en la economía, por el contrario en el nuevo orden de una apertura económica lo que se requiere es reforzar y hacer más claras las expectativas de los inversionistas, de los capitalistas, los cuales exigen expresas garantías constitucionales y legales para sus inversiones. En consecuencia las nuevas condiciones de acumulación más que radicales transformaciones constitucionales requieren es claros desarrollos legislativos al igual que estabilidad política y social pero para lograr estas dos últimas dadas las características de la sociedad colombiana sí se requiere una reestructuración del Estado colombiano que lo haga racional, funcional y democrático.

Habría que analizar ahora si dentro del marco de la nueva reforma constitucional aprobada por la Asamblea Constitucional se

crearon nuevos rumbos para la dirección y reorganización de la economía.

La respuesta no es sencilla, pues en primer lugar habría que esperar a los desarrollos legislativos de la misma constitución para poder establecer una respuesta clara. Sin embargo se puede adelantar que la nueva Constitución no introdujo cambios drásticos o radicales dentro de las relaciones *Estado-Economía* al interior de la sociedad colombiana. Pues se mantuvo incólume el respeto a la propiedad privada pilar fundamental en una economía de mercado, a la par que se consagraron derechos económicos y sociales fundamentales tales como el Derecho a la salud, a la vivienda, a la educación, etc. Pero la pregunta es: ¿Existe en un futuro próximo los recursos fiscales para materializar estos derechos? Se puede temer razonablemente que por ahora son puramente formales.

A su vez la expropiación por vía administrativa consagrada en la nueva Constitución ha sido objeto de cuestionamiento por parte de los sectores industriales debido a las supuestas inseguridades para el clima de inversiones. No obstante los posteriores desarrollos legislativos podrían entorpecer la deficiencia de la figura al crear mecanismos posteriores de control jurisdiccional a ejercerse por los Tribunales Contencioso y el Consejo de Estado.

Pese a la intensidad del debate sobre la eliminación de los arbitrios rentísticos y el monopolio departamental sobre los licores, este último no pudo ser eliminado. No hubo una clara definición Constitucional de lo que debería considerarse como área de sector público en el contexto de la economía nacional, máxime cuando: "Los sectores económicos en los cuales tiene participación mayoritaria la actividad estatal (servicios públicos, transporte, puertos, minería y petróleo) se caracterizan por ser mercados de tipo monopólico u oligopólico. En algunos de ellos el Estado controla el ciento por ciento de la actividad productiva y comercial" (10).

No obstante esto con reforma Constitucional y todo los gobiernos pueden aplicar en un futuro tanto un modelo de desarrollo neoliberal, como uno de carácter intervencionista, de corte Estado-Benefactor con una mayor redistribución del excedente económico dentro de los sectores más desfavorecidos de la población. De allí el carácter ambiguo y en cierta forma contradictorio de la nueva Constitu-

10. Tomado de Eva María URIBE TOBON: "Las Empresas Estatales: ¿Un mal necesario?" Revista de Economía Colombiana, Contraloría General de la República N° 207, 1988, pág. 87.

ción en la redefinición de las relaciones Estado-Economía en Colombia, fruto del compromiso entre distintas corrientes políticas al interior de la Asamblea Constitucional.

De otra parte no está claro en la nueva Constitución, cómo evitar que las empresas estatales sigan siendo asociadas a una lógica patrimonial y clientelista, como ha venido ocurriendo históricamente ⁽¹¹⁾. Cuando lo que se busca en el modelo de apertura es hacerlas eficientes y competitivas, suprimiendo la burocracia innecesaria que pulula en dicho organismo, y mejorando las prácticas administrativas, hacia criterios de rentabilidad. Pero en realidad esta perspectiva queda más sometida al manejo de la política económica del gobierno que a las definiciones constitucionales.

Finalmente cabe anotar que en el importante manejo de la política monetaria, la nueva Constitución estableció que la dirección centralizada de la misma debería hacerse por medio de la Junta del Banco de la República, la cual acaba de ser designada por el Presidente de la República, y no como venía haciéndose, a través de la Junta Monetaria, la cual ya había sido objeto de críticas, entre otros por Lauchlin Currie, quien manifestó recientemente: "La composición de la junta monetaria refleja la premisa de que la política monetaria debe estar coordinada con la política fiscal, con la política crediticia, (como la agropecuaria, y la de desarrollo), con la política cambiaria, con el planeamiento económico global, con el Presidente por conducto del Ministro de Hacienda, y con diferentes instituciones y sistemas financieros. A primera vista, esta composición parece ser razonable desde la perspectiva de la presentación de una variedad de intereses económicos. Sin embargo, al someterse a un estudio más detenido, y a la luz de la experiencia tanto en Colombia como en otros países, surgen las dudas. Estas tienen que ver con la índole y los objetivos del control monetario y la evolución del sistema de gobierno colombiano" ⁽¹²⁾.

Dicho en otros términos: La política monetaria había que liberarla de los vaivenes políticos, volverla más estructural y consistente en su manejo. Evitar que el gobierno acudiera al expediente de finan-

11. Véase Salomón KALMANOVITZ: "Reflexiones sobre las grandes inversiones del Estado colombiano" Revista de Economía Colombiana N° 207, 1988.

12. Tomado de Lauchlin CURRIE: "Un marco para la formulación de políticas monetarias". "La Economía en la Constitución". Revista Economía Colombiana N° 234, abril de 1991, pág. 44.

ciar sus déficits de tesorería vía emisión por parte del Banco de la República, con lo cual se aumentaba la hoguera inflacionaria.

En síntesis la reestructuración necesaria de las relaciones Estado-Economía en Colombia más que fruto de un marco normativo preciso definido en la nueva Constitución, dependerá de las políticas económicas que adopte el gobierno. Por ahora es inevitable que el modelo de apertura económica continúe desarrollándose pese a sus vaivenes, y no obstante que el Estado no ha sido totalmente reestructurado para tal fin.