

NEOLIBERALISMO Y FRAGMENTACIÓN POLÍTICA: Desafíos al Proceso de Democratización en Colombia.

Ana María Bejarano*

El propósito central de la ponencia es argumentar que, a diferencia de la mayoría de los casos latinoamericanos, la nueva orientación "neoliberal" del modelo de desarrollo económico implementada con mayor vigor durante la administración Gaviria (1990-1994), no implica un cambio tan drástico en el caso colombiano. Las razones que sustentan tal afirmación se expondrán a lo largo de la ponencia. No obstante, una de ellas constituye elemento central del argumento: el Estado colombiano ha sido históricamente débil, pequeño y pobre. Pese a su paulatina expansión en las últimas tres décadas, su tamaño y su capacidad para intervenir y modelar la sociedad jamás alcanzaron la magnitud de otros Estados latinoamericanos. Por consiguiente, su reforma y reestructuración no tendrán impactos similares a los de esperar en casos como México, Brasil o Venezuela.

Esto no implica, sin embargo, que los costos sociales de los recientes cambios deban ser ignorados, en especial por su significación para el proceso de democratización que se intenta paralelamente. Esos

costos, no obstante, deben considerarse como resultado no sólo del modelo "neoliberal", sino también de la acumulación de los efectos de anteriores modelos de desarrollo excluyentes, junto con décadas de negligencia del Estado hacia los sectores populares. Aunque el "neoliberalismo" contribuya a agravar algunos indicadores sociales, la situación social de los sectores populares tiene su origen en la ausencia de configuración de alguna versión de Estado benefactor en Colombia.

A ésto debe añadirse el otro gran problema de los sectores populares y de la sociedad colombiana en general: los efectos de décadas de violencia ejercidas por una multiplicidad de actores, que van desde las fuerzas del Estado, pasando por las guerrillas y más recientemente los grupos paramilitares y la mafia del narcotráfico. La mayoría de las víctimas en esta espiral de violencia pertenecen a los sectores populares, particularmente a sus organizaciones representativas: líderes sindicales, organizadores de movimientos urbanos y rurales, miembros y líderes de partidos o movimientos de izquierda. En parte debido a

* Politóloga, Profesora del Departamento de Ciencia y Política de la Universidad de Los Andes, Bogotá.

esta situación, pero también a errores tácticos y estratégicos por parte de la izquierda, los sectores populares han sido incapaces de resistir o confrontar el proyecto neoliberal, mucho menos de articular una alternativa viable. Por lo pronto, más que el

"neoliberalismo", son la violencia generalizada y la fragmentación que en parte deriva de ella, los obstáculos más serios al proceso de democratización política en Colombia.

Introducción

"Un fantasma recorre América Latina: el fantasma del neoliberalismo". El neoliberalismo se ha convertido en la palabra clave del debate en y acerca de América Latina. Alabado por algunos como un bien incalificable y atacado por otros como el peor de los males, se ha convertido en una especie de "etiqueta" usada por ambas, la izquierda y la derecha, para defender sus respectivas trincheras ideológicas y atacar a sus enemigos políticos. Sin embargo, muchos en la opinión pública e incluso en los círculos académicos no entienden a cabalidad su significado o sus implicaciones. Peor aún: al considerarlo como un paquete unificado de políticas prescriptivas para el conjunto de los países latinoamericanos, la mayoría desconoce que el fantasma adopta diferentes comportamientos a su paso por diversos territorios.

El presente trabajo contiene una descripción básica de las medidas calificadas como "neoliberales" que han sido puestas en marcha en Colombia desde mediados de la década de los 80, haciendo énfasis en su impacto social. Subsecuentemente, trata los principales problemas que actualmente enfrentan los llamados sectores populares y finalmente, se ocupa de las respuestas que tales problemas han despertado de parte de los representantes tradicionales de tales sectores, es decir, los sindicatos, los movimientos sociales y los partidos y movimientos de la izquierda.

La tesis central de este trabajo afirma que la nueva orientación "neoliberal" del modelo económico puesta en marcha durante la administración Gaviria (1990-1994), no implica en el caso colombiano, un cambio drástico como puede serlo en otros países de América Latina. Las razones que sustentan tal afirmación serán tratadas más adelante una de ellas, no obstante, debe ser explicitada desde el comienzo: el Estado colombiano ha sido históricamente débil, pequeño y pobre. A pesar de su permanente crecimiento a lo largo de las tres últimas décadas, su tamaño y su fortaleza para intervenir y moldear la sociedad nunca alcanzaron la magnitud de otros Estados latinoamericanos. Por consiguiente su reforma y proceso de reestructuración no tendrán de ninguna manera el impacto de cambios similares llevados a cabo en Estados como el mexicano o el brasileño.

Esto no implica, sin embargo, el desconocimiento de los costos sociales acarreados por los recientes cambios. Pero esos costos resultan como consecuencia no sólo del paquete de políticas económicas recientemente puesto en marcha,

sino también de la acumulación de los efectos de anteriores modelos de desarrollo excluyentes, junto con décadas de abandono y negligencia por parte del Estado hacia los sectores populares. Aunque el neoliberalismo puede contribuir eventualmente al empeoramiento de algunos indicadores sociales, no hay que olvidar que los anteriores modelos tampoco produjeron respuestas adecuadas para "cerrar la brecha" social. Las carencias de los sectores populares crecieron sin que en Colombia surgiera o se desarrollara ninguna versión de Estado benefactor.

A esto debemos agregar, en tanto constituye otra pesada carga sobre los sectores populares, el efecto de décadas de violencia ejercida por múltiples actores entre los que se cuentan las fuerzas armadas y de seguridad del Estado, las guerrillas, y más recientemente, los grupos paramilitares y los traficantes de drogas. Este efecto, que amenaza las posibilidades de organización y representación del sector popular, es característica peculiar que Colombia comparte con pocos países latinoamericanos, entre ellos notablemente el Perú y algunos países centroamericanos. La mayoría de las víctimas en esta espiral de violencia provienen de los sectores populares, particularmente de sus organizaciones representativas: líderes sindicales, organizadores de movimientos rurales y urbanos, miembros y líderes de los partidos y movimientos de izquierda.

En gran medida, debido a los efectos de la violencia, pero también gracias a errores y estrategias equivocadas por parte de la izquierda, los sectores populares en Colombia han sido incapaces de resistir o confrontar el proyecto neoliberal, mucho menos de proponer ninguna alternativa seria al mismo.

1. Reforma Económica: Moderación y Continuidad¹

La estabilidad macroeconómica de Colombia durante los años ochenta contrasta en forma drástica con la crisis económica en el resto de América Latina. También contrasta de manera aguda con el caos político en el interior

1 Esta sección se basa fundamentalmente en los siguientes trabajos: Bárbara Stallings, "Politics and Economic Crisis: a Comparative Study of Chile, Perú and Colombia", en Joan M. Nelson (ed), **Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World**, Princeton, Princeton University Press, 1990, pp. 1 13-167; Edgar Revéz y María José Pérez, "Colombia: Moderate Economic Growth, Political Stability and Social Welfare", en Hartlyn, J. and Morley (eds), **Latin American Political Economy: Financial Crisis and Political Change**, Boulder, Co., Westview Press, 1986, Rudolf Hommes, "Colombia", en John Williamson (ed), **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?**, Washington D.C., Institute for International Economics, 1990; Salomón Kalmanovitz, "El modelo económico colombiano", (mimeo), 1992; José Antonio Ocampo, "Reforma del Estado y Desarrollo Económico y Social en Colombia", en **Análisis Político**, N° 17, septiembre a diciembre de 1992.

del país. Ambos fenómenos pueden atribuirse parcialmente a las características del régimen político instalado en 1958 gracias al pacto del Frente Nacional, un régimen calificado por algunos como democracia "restringida" o "controlada", y por otros como un "régimen autoritario incluyente"².

El acuerdo del Frente Nacional creó un marco político adecuado para el desarrollo económico al eliminar el conflicto partidista sobre el control del aparato estatal. Las orientaciones económicas dentro de los dos partidos dominantes, el Liberal y el Conservador, han sido mucho menos ideológicas que las de muchos otros partidos en América Latina. La política económica fue guiada por el principio del "sector de punta" y reflejó los intereses de la coalición dominante en cada administración más que cualquier principio ideológico. Sin embargo, el mismo régimen que suministró la base política para la estabilidad económica, fue responsable de la generación de cantidades crecientes de conflicto político al excluir a todos aquellos que no fueran miembros de los dos partidos tradicionales de la competencia política y, por ende, del acceso a los aparatos estatales de toma de decisiones. Este régimen también patrocinó un fuerte sistema de representación clientelista³ el cual, dada la incapacidad del Estado para alcanzar a todos los sectores marginalizados de la población, sirvió como un sustituto imperfecto de provisión de seguridad social y servicios públicos, pese a excluir una inmensa mayoría.

Así, este sistema cuasi-democrático de poder compartido entre los dos partidos tradicionales, con su exclusión social y política de un gran número de sectores en la sociedad colombiana, dio como resultado un consenso sustancial entre las élites y una continuidad sin paralelo en cuestiones de política económica así como en el personal encargado de ponerla en vigencia. Entre otras cosas, los episodios populistas que llevaron a tantos países latinoamericanos al caos económico fueron evitados en Colombia a través de este acuerdo que excluía al movimiento obrero y a los sectores urbanos marginales. También logró evitar las crisis que cayeron sobre muchos de sus vecinos suramericanos y conllevaron el surgimiento de regímenes burocrático-autoritarios. Como resultado, durante las tres últimas décadas en Colombia, no ha habido cambios políticos dramáticos

2 Para un análisis detallado del tipo de régimen, ver: Francisco Leal Buitrago, **Estado y Política en Colombia**, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1984; Bruce M. Bagley, **The National Front and Beyond: Politics Public Power and Public Policy in an Inclusionary Authoritarian Regime**, Washington, D.C., School of Advanced International Studies, The John Hopkins University, 1984; y Jonathan Hartlyn, **The Politics of Coalition Rule in Colombia**, New York, Cambridge University Press, 1988.

3 Ver: Francisco Leal y Andrés Dávila, **Clientelismo. El Sistema Político y su Expresión Regional**, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1990.

y por consiguiente, tampoco se han dado movimientos pendulares drásticos en la política económica. En su lugar, el país mantuvo una tradición de políticas económicas conservadoras la cual ha producido estabilidad macroeconómica y una modesta, pero relativamente constante, tasa de crecimiento, junto con el mantenimiento de desigualdades profundas en la distribución del ingreso y la riqueza.

Durante las dos primeras administraciones del Frente Nacional (1958-1966), la política económica estuvo dirigida a promover el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Un cambio significativo sobrevino con la administración Lleras Restrepo (1966-1970), la cual intentó un fortalecimiento de la capacidad de intervención del Estado a través de la centralización y el fortalecimiento del Ejecutivo frente a las demás ramas del Poder Público. Fueron creadas nuevas instituciones y agencias para la regulación e intervención económica. Con la reforma constitucional de 1968, las capacidades de planeación del Estado, así como sus capacidades administrativas, fueron fortalecidas. Buena parte del poder del Congreso para determinar el gasto público fue traspasado al Ejecutivo; los gobiernos y agencias del nivel municipal y departamental perdieron una parte considerable de su poder y su capacidad de gasto autónomo a manos de las agencias dependientes de la rama Ejecutiva. El Estado apuntaba a jugar un papel mucho más intervencionista no sólo a través del suministro de créditos, sino también a través de inversiones directas de capital en actividades productivas. El sector público, en términos de su estructura y tamaño, se expandió hasta alcanzar una posición similar a la de estados en economías equivalentes.

En forma paralela, sin embargo, el énfasis en la industrialización por sustitución de importaciones fue relativamente abandonado con la creación de un marco que facilitaba un giro parcial hacia un modelo de promoción de exportaciones a través del nuevo decreto ley de comercio y cambio (Decreto Ley 444 de 1967). Este decreto-ley estableció la devaluación con "cuentagotas" (crawling peg) y creó incentivos para la exportación de productos distintos al café. La resultante diversificación de la economía nacional y de su sector exportador en los años 70 disminuyó la vulnerabilidad de su sector externo. Las exportaciones de manufacturas crecieron a una tasa de 20.1 por ciento anual entre 1967 y 1974 (Revéz y Pérez: 1986; 269).

Durante los años 70 la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones comenzó a mostrar señales inminentes de agotamiento. La estrategia de promoción de exportaciones también sufrió dificultades, sobre todo en los períodos de bonanza cafetera. Además, la ausencia de políticas dirigidas a la redistribución del ingreso hacia los grupos más pobres de la sociedad y el fracaso de la reforma agraria -la cual fue paralizada (durante la administración Pastrana (1970-1974)-, llevaron a una década de intensificación de los conflictos redistributivos entre 1970 y 1982.

En 1975 comenzó una escalada en el precio del café y la bonanza, en el tráfico de drogas (marihuana), las cuales produjeron una expansión sin precedentes en las reservas internacionales del país, pese al crecimiento de las importaciones. Tal expansión benefició la balanza de pagos, pero convirtió a la inflación en un problema crónico. Las exportaciones de manufacturas declinaron y por lo tanto sufrió la diversificación de exportaciones. La administración López Michelsen (1974-1978) adoptó entonces una serie de medidas de ajuste monetarias y fiscales. Algunos subsidios estatales, en particular el de la gasolina, fueron eliminados o reducidos en forma sustancial. También adoptó una relativa liberalización de las importaciones y redujo el intervencionismo estatal en los mercados financieros.

Algunos argumentan (Kalmanovitz: 1986) que ya, bajo esta administración, se encontraba en vigencia un modelo neoliberal. Según la opinión de Revéiz y Pérez (1986; 278-279) tal afirmación constituye una exageración. De acuerdo con estos últimos, el gobierno López fue obligado a adoptar una serie de medidas monetarias y fiscales de corto plazo con el fin de ajustar una economía que confrontaba un inesperado excedente en la balanza de pagos. Suponiendo que el de López no fuera un proyecto neoliberal, de todas maneras, la debilidad demostrada por el Estado frente al grupo más poderoso en el sector privado, los exportadores de café, y la ausencia de medidas para redistribuir las ganancias provenientes de la bonanza exportadora, llevó a una intensificación de la protesta por parte de otras asociaciones de productores, así como de los sindicatos en los sectores público y privado, unidos por primera vez en el paro nacional de 1977.

Durante la administración Turbay Ayala (1978-1982) el conflicto político y social se intensificó. Mientras tanto el sector público se convirtió en el "sector de punta" de la economía ante la ausencia de respuesta del sector privado a la sorpresiva abundancia de divisas resultante de las bonanzas. El Estado y el sector privado entraron a compartir el financiamiento del nuevo plan de desarrollo el cual se convirtió en una excelente herramienta anticíclica (Revéiz y Pérez: 1986; 279). Este plan hacía énfasis en el transporte, las comunicaciones, la minería, la energía, el desarrollo regional. Al mismo tiempo se sucedía un proceso de concentración empresarial y un agudo incremento de la influencia de los grupos financieros en la economía como resultado de las bonanzas del café y la droga, facilitado por las medidas tomadas por la administración López que removieron los controles del Estado y otros obstáculos al continuo crecimiento de los grupos financieros. Los indicadores económicos empezaron a declinar, en forma lenta durante 1979 y más precipitadamente en 1981, pese a que el plan de desarrollo del gobierno fue ejecutado en su mayor parte, financiado principalmente por la deuda externa. Al finalizar esta administración, en 1982, las reservas internacionales habían decrecido de manera drástica, los sectores industrial y financiero habían entrado en crisis y el Estado tenía serios déficits

presupuestales, entre el 3 y el 3.5 por ciento del PIB (Revéiz y Pérez, 1986: 280-281).

Fue la administración Betancur (1982-1986), -la misma que intentó un proceso de paz e inició la reforma política con el ánimo de poner fin al conflicto armado-, la que tuvo que tomar medidas drásticas con el fin de resolver los desequilibrios económicos. Para comenzar se optó por un paquete "heterodoxo", el cual intentaba corregir los desequilibrios fiscales y externos sin sacrificar las metas expansionistas, esto es, rechazando las medidas de austeridad reductoras de la demanda tan comúnmente utilizadas (Hommes, 1990: 200, y Stallings, 1990: 155). En 1984, una caída en los niveles de las reservas internacionales y la expansión creciente del déficit fiscal y de las tasas de desempleo, llevaron al gobierno a adoptar un programa de ajuste "ortodoxo", "dirigido a reducir el déficit del sector público y el déficit en cuenta corriente, a promover las exportaciones y el crecimiento liderado por el sector exportador, y a restaurar el acceso del país a los mercados internacionales de capital" (Hommes, 1990: 201). Las políticas concernientes a la disciplina fiscal afectaron en forma adversa el gasto y la inversión pública social, y promovieron la adopción de una reforma tributaria dirigida a incrementar los recaudos por impuestos al ingreso, a través de la ampliación de la base de presunción de ingresos y el sistema de impuestos al valor agregado. En términos macroeconómicos, las medidas de estabilización fueron un éxito: al finalizar esta administración (1986) la economía se encontraba de nuevo en el camino del crecimiento sostenido. Sus costos políticos y sociales fueron paliados por el hecho afortunado de que el programa de ajuste fue puesto en marcha exactamente en el momento en que una nueva bonanza exportadora en los precios del café comenzaba a desarrollarse. "El crecimiento inducido por el sector externo evitó un crecimiento en el desempleo después de 1985 y una caída en los salarios reales, excepto en el sector público donde los salarios cayeron como consecuencia del ajuste fiscal" (Hommes, 1990: 219).

No obstante, aunque la economía mostraba signos claros de recuperación desde mediados de los años 80, tal recuperación no fue interpretada como una señal de ruptura de las tendencias económicas estructurales adversas y la administración Barco (1986-1990) continuó con un enfoque ortodoxo en su política económica. Al finalizar su administración, fue adoptada una serie de tibias políticas de liberalización en lo concerniente al comercio exterior. Así se abrió el camino para un rápido proceso de reformas económicas estructurales que habrían de ser fuertemente promovidas por la siguiente administración (1990-1994).

El gobierno de César Gaviria no sólo continuó con las tendencias de liberalización puestas en marcha por su antecesor, sino que las profundizó hasta niveles sin precedentes. El rasgo más característico de esta nueva política económica es el esfuerzo por incrementar los niveles de competencia tanto externos (a través de la apertura) como internos (a través de la privatización y

la desregulación). Durante el primer año de su mandato el Presidente presentó y obtuvo la aprobación del Congreso para sus proyectos en favor de la liberación de los mercados de trabajo, financiero y de cambios. En el frente externo redujo significativamente los obstáculos administrativos para la importación de bienes y redujo los niveles arancelarios de un 44 por ciento en promedio antes de 1991, a un 12 por ciento hoy (Kalmanovitz, 1992: 1). En lo que concierne a la necesidad de promover las exportaciones, creó el Ministerio de Comercio Exterior y un banco de exportaciones-importaciones, diseñados para facilitar el proceso. Algunas medidas de desregulación han sido tomadas en relación con la navegación aérea y el suministro de servicios domiciliarios (recolección de basuras, por ejemplo), conducentes a incrementar los niveles de competencia, en sectores previamente monopolizados bien sea por el sector público o privado.

El plan de desarrollo del actual gobierno, significativamente llamado "La Revolución Pacífica"⁴, afirma que el tradicional encierro de la economía colombiana ha llevado a una pérdida de dinamismo, y que al abrirla a una mayor competencia, todos los agentes económicos incrementarán su eficiencia tanto en el sector privado como en el público. Hasta ahora, las medidas adoptadas han reducido considerablemente los precios de todos los bienes importados, especialmente de los muy necesitados bienes de capital. El incremento en las importaciones se ha visto acelerado como resultado de la revaluación del peso la cual sucedió a comienzos de 1991. Sin embargo, el esperado incremento en las exportaciones ha resultado más difícil por diversas razones, tales como la continua recesión internacional y el fortalecimiento, en tales circunstancias, de prácticas proteccionistas por parte de las economías centrales (para la muestra ver las barreras comerciales recientemente impuestas por la Comunidad Económica Europea a las importaciones de banano). A esto se añade la revaluación del peso resultante del reflujo de capital fugado y de los narco-dólares. Adicionalmente, es de esperar que nuevos problemas surjan de un eventual incremento de las divisas como resultado del crecimiento de las exportaciones de petróleo gracias a yacimientos recientemente encontrados.

Algunos sostienen que el giro dado por Gaviria a la política económica constituye un cambio demasiado súbito y abrupto si se mide con respecto a los patrones colombianos, que puede poner en peligro su histórica estabilidad macroeconómica (Ocampo, 1992: 56). Otros, tales como Salomón Kalmanovitz (1992), sostienen por el contrario, que hasta ahora la internacionalización no ha tenido efectos relevantes sobre la economía porque ella simplemente ha consistido en extender la competencia a ciertas áreas que no habían sido previamente

4 Ver; Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, **La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994**, Santa Fe de Bogotá, 1991.

afectadas por el contrabando y la subfacturación de importaciones, ambas parcialmente producidas por el flujo de dólares de la cocaína. Por otra parte, afirma Kalmanovitz, las industrias nacionales parecen tener buenas defensas para resistir la apertura de la economía. Según Kalmanovitz, antes de la apertura "legal", de la economía, Colombia había experimentado una apertura **de facto**, la cual operó por lo menos durante 15 años. Tal situación había ya obligado a algunos sectores industriales -tales como los textiles, electrodomésticos, maquinaria, partes automotrices, juguetes y perfumes-, a una reestructuración con el fin de enfrentar a una competencia que no pagaba impuestos y tenía menores costos de comercialización informal.

En opinión de este autor, entonces, el nuevo modelo económico no difiere sustancialmente del modelo **de facto** bajo el cual la economía colombiana ha venido desarrollándose a lo largo de los últimos 20 años: un exceso de divisas, suministrado por el tráfico de drogas y la economía subterránea, habían favorecido desde entonces una liberación del comercio y el tipo de cambio en el país; la liberación del mercado financiero se había logrado hace más de una década; algunos sectores industriales agroindustriales -tales como las flores, el banano, la manufactura de vestidos, los textiles, y el metalmecánico-, ya habían desarrollado ventajas de especialización con el fin de competir internacionalmente una enorme subfacturación de importaciones había logrado saltar las barreras arancelarias diseñadas para proteger la industria nacional. La apertura, agrega Kalmanovitz, ha sido gradual y es todavía relativa. Los niveles de protección son todavía considerables. No ha habido tal cambio dramático. En consecuencia, su impacto no ha sido tan devastador como se había predicho con anterioridad.

2. La Reforma Política: hacia la construcción de un Estado más fuerte

Resulta paradójico que en la era del "Estado mínimo", muchos en Colombia todavía piensan que el Estado es demasiado pequeño, particularmente en lo que concierne a la necesidad de resolver grandes problemas tales como la violencia e inseguridad generalizadas, la desigualdad y la fragmentación social, así como para desarrollar la infraestructura básica requerida para crecer en lo económico. Dos cambios de gran trascendencia en la configuración del Estado y del régimen político, ocurridos entre 1991 y 1992, demuestran esta aparente contradicción: mientras que la Asamblea Nacional Constituyente señalaba al Estado como el principal responsable del bienestar de sus ciudadanos, y le asignaba nuevos roles y funciones, el gobierno intenta una reestructuración del Estado que disminuirá su capacidad de intervención en la sociedad y la economía. En su conjunto, es mi opinión, estas reformas aparentemente contradictorias apuntan en dos direcciones distintas, no necesariamente excluyentes: por un lado se trata

de descargar al Estado de algunas funciones en ciertas áreas, particularmente aquellas que lo involucran directamente en el proceso económico; por el otro, se reconoce la necesidad urgente de reforzar su capacidad para regular el conflicto social y político, con énfasis en la recuperación del monopolio del uso de la fuerza legítima.

Una de las particularidades que debe resaltarse en el caso colombiano es el hecho de que la puesta en marcha de reformas basadas en el mercado o de tipo "neoliberal", haya coincidido con un proceso de intenso debate político el cual culminó con el lanzamiento de una nueva Constitución en 1991. La principal preocupación que movía a la Asamblea Nacional Constituyente tenía que ver con la democratización del régimen político. En contraste con lo sucedido en Chile, por ejemplo, donde el proyecto neoliberal se puso en vigencia bajo un régimen autoritario, en el caso colombiano las reformas al modelo económico están siendo intentadas bajo un régimen político que reconoce la necesidad de reformas profundas en lo concerniente a la competencia, la participación y la responsabilidad política. La coincidencia de estos dos procesos reformistas, en lo económico y en lo político, introduce complejidades en el análisis puesto que, pese a ser simultáneos, los dos no son necesariamente compatibles o incompatibles. Es preciso mantenerlos analíticamente separados, sin reducir ninguno de los dos al otro, y, estudiar las múltiples interrelaciones que entre ellos se tejen.

La nueva Constitución introdujo reformas en dos áreas principales. Por un lado, hubo un claro intento de democratizar el régimen político heredado del pacto de 1958. La Asamblea Constituyente dismanteló todas aquellas instituciones que inhibían la competencia abierta entre las diversas fuerzas políticas, y que otorgaban un monopolio exclusivo sobre el poder político a los dos partidos tradicionales. También creó nuevas instituciones diseñadas para promover, alentar y facilitar la participación de todos los ciudadanos tanto en la arena electoral como en algunos procesos de toma de decisiones, en particular a nivel local. Finalmente, introdujo algunos nuevos mecanismos de control y responsabilidad de los poderes públicos, algunos de ellos para ser ejercidos directamente por los ciudadanos, otros indirectamente, a través del Congreso, por ejemplo, quien recuperó algunos de sus poderes de control sobre el Ejecutivo.

Por otra parte, la reforma de la Constitución intentó un fortalecimiento del papel del Estado en varios sentidos. Una larga lista de derechos civiles, políticos, sociales y económicos para todos los ciudadanos, fue introducida junto con la responsabilidad del Estado para garantizarlos. Una importante reforma judicial fue incluida, y nuevas instituciones creadas (la Fiscalía General de la Nación, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura) con el fin de dirigir y fortalecer la capacidad del Estado para garantizar el cumplimiento de la ley. Fuertes críticas se han dirigido en contra de la reforma constitucional, desde diversos ángulos políticos, por el hecho de haber desconocido la necesidad

de instituir cambios drásticos en la estructura de las fuerzas armadas y los servicios de seguridad del Estado, los cuales son responsables de buena parte de la violencia que continua azotando el país. Este es, quizás, el vacío más sentido en lo que tiene que ver con el trabajo realizado por la Asamblea Nacional Constituyente.

Finalmente, la nueva Constitución, al asignarle nuevas funciones y responsabilidades al Estado, incrementó significativamente su rol y el alcance de su acción en relación con la dirección de la economía y la regulación de lo social. Algunos autores (Ocampo, 1992 y Sarmiento, 1992), ya han señalado la contradicción latente entre el texto de la Constitución y el espíritu que anima las recientes reformas económicas. Mientras que la Constitución clama por un Estado más fuerte e intervencionista, las políticas económicas apoyadas por el gobierno rechazan la intervención del Estado y claman por un Estado más pequeño.

Este último propósito se evidenció claramente en el paquete de reformas del Estado decretadas a finales de 1992. Este paquete constituye el segundo cambio político de gran envergadura introducido durante la administración Gaviria. Autorizado por la Asamblea Constituyente mediante un artículo transitorio (N° 20), el Ejecutivo pudo diseñar y decretar⁵, el 29 de Diciembre de 1992, una importante reforma administrativa que elimina algunas instituciones del Estado, mientras que fusiona otras y a otras, pese a conservarlas, les cambia su naturaleza jurídica o sus funciones. Tal reforma, sin embargo, no significa el desmantelamiento de una estructura de Estado de Bienestar, dado que este nunca llegó a configurarse en el país. El Estado colombiano no sólo es pequeño sino que no llevó jamás a satisfacer las necesidades básicas de una significativa parte de la población.

Tal como ha sido presentada por el gobierno, la reforma administrativa se dirige a incrementar la eficiencia del sector público así como a eliminar el exceso de burocracia y de trámites que se constituían en obstáculos para las actividades del sector privado, origen a su vez de prácticas de corrupción. La mayoría de los Ministerios fueron reformados y muchos de los anteriormente llamados "institutos descentralizados" (entidades autónomas, dependientes únicamente del Ejecutivo) fueron fusionados o eliminados.

5 En mi opinión, la forma de adopción de estas y otras reformas, debe ser objeto de estudio, al igual que su contenido. El hecho de que la reforma haya sido decretada y no negociada y aprobada en el parlamento, dice mucho del carácter autocrático con el que se tienden a manejar, hoy por hoy, reformas sustanciales en los países latinoamericanos. La autorización previa de la Asamblea Constituyente quizás sirva de paliativo en el caso colombiano, pero no elimina del todo la controversia sobre el cómo de las reformas.

Los objetivos básicos de esta reforma se pueden resumir así: En primer lugar pretende continuar con un intenso proceso de descentralización - iniciado desde mediados de la década anterior⁶, mediante la transferencia a los gobiernos locales y departamentales de una serie de funciones previamente desempeñadas por el gobierno central. En segundo lugar la reforma intenta descargar al Estado de algunas funciones relacionadas con el proceso de producción las cuales hoy son consideradas inconvenientes, aunque mantiene un papel como regulador del proceso económico. En este sentido, la reforma elimina algunas empresas productivas en áreas que ahora son consideradas competencia exclusiva del sector privado; entre ellas, la compañía encargada de la producción cinematográfica, así como algunas empresas en el sector agrícola, encargadas de funciones de producción, comercialización, almacenamiento y distribución de bienes. Esto, a su turno, se acompaña de la desregulación de la actividad económica nacional al reducir el número de reglas y trámites que previamente regulaban la actividad del sector privado y su relación con el Estado.

La reforma administrativa también fue utilizada para fortalecer algunas áreas y funciones del Estado. En forma significativa, los dos Ministerios que crecieron en personal y funciones como resultado de la reforma, son el de Defensa y el de Justicia. En materia de Justicia, las funciones de investigación socio-jurídica, planeación, cooperación internacional, el sistema de prisiones y los mecanismos de prevención criminal y de arreglo prejudicial de los conflictos, fueron fortalecidos. En el Ministerio de Defensa fue creado por primera vez el cargo de Vice-ministro, encargado de la planeación. El Consejo Nacional de Seguridad y el Consejo Superior de Defensa Nacional fueron fundidos en un único consejo, el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, en un claro intento por centralizar todo lo concerniente a la seguridad y la defensa, bajo el control del poder civil en cabeza del jefe del Estado. En las fuerzas de seguridad fueron creadas nuevas ramas regionales y se fortalecieron las funciones de inteligencia e investigación.

En su conjunto, la reforma está dirigida a la construcción de un Estado un tanto más pequeño y menos intervencionista, pero al mismo tiempo, a un Estado más fuerte capaz de recuperar el monopolio de la fuerza legítima y la capacidad para regular el conflicto. No hay, sin embargo, hasta ahora, un esfuerzo claro por transformar la actual estructura y funciones en el aparato coercitivo del Estado, en parte debido a la continuación de la "guerra" contra las guerrillas y los narcotraficantes, y en parte a la fuerte resistencia contra tal intento que es

6 Ver: Pilar Gaitán Pavía y Carlos Moreno Ospina, **Poder Local. Realidad y Utopía de la Descentralización en Colombia**, Bogotá, Tercer Mundo Editores- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1992.

dable esperar por parte del aparato militar mismo. Sólo muy recientemente, como resultado de evidentes y persistentes excesos y abusos de la policía contra la población civil, el gobierno ha dado tímidos pasos hacia su reforma comenzando con la creación de una comisión asesora para tal propósito.

Las reformas decretadas en diciembre de 1992, implicarán la eliminación, en un período de tres años, de 25.000 empleos en el sector estatal que en su totalidad comprende cerca de 800.000 empleos. Esto implica una reducción del 3.1 por ciento del empleo en el sector público, el cual nunca ha absorbido más del 9 por ciento del total de la fuerza de trabajo activa en el país. Pese a que tal reducción sólo tendrá un impacto mínimo en los niveles totales de empleo y desempleo, existen problemas particulares asociados con el reciclaje de estos trabajadores, la mayoría de los cuales ocupaban puestos burocráticos. Las principales confederaciones obreras (CUT y CTC), así como la Federación de Trabajadores del Estado (FENEITRASE) declararon inmediatamente que la reforma "elimina instituciones que han desempeñado importantes tareas públicas con el fin de transferirlas al sector privado, lo cual pone en peligro la función social cumplida por estas instituciones". También manifestaron que las medidas tomadas por el Ejecutivo desconocen "todos los derechos laborales y sociales"⁷.

Previendo algunas de estas reacciones, el gobierno diseñó un Servicio de Adaptación Laboral del Sector Público, el cual se encargará de ayudar a los trabajadores a encontrar nuevos empleos y dado el caso, suministrará servicios de entrenamiento. Cada una de las entidades afectadas por la reforma se hará responsable de crear su propio Comité de Adaptación y de cubrir sus costos.

Como se habrá notado ya, el tema de la privatización de empresas del Estado, un tema clave en la agenda neoliberal, no aparece como prioritario en la agenda de reformas del Estado colombiano. Tal como algunos autores sostienen, esto se debe a que no hay mucho que privatizar en el Estado colombiano cuya participación en el PIB ha sido históricamente modesta, siendo su punto más alto un 19 por ciento al principio del los 80 (Ocampo, 1992: 7). Por otra parte, existen barreras políticas a la privatización. La compañía estatal petrolera, ECOPETROL, por ejemplo, no será privatizada, no sólo porque es una empresa productiva, sino también y principalmente, por las presiones políticas provenientes del poderoso sindicato de la compañía, USO, así como de otras fuerzas políticas, especialmente las guerrillas del Ejército de Liberación Nacional, ELN. Este grupo guerrillero ha justificado su lucha en la última década sobre la base de la necesidad de nacionalizar los recursos petroleros del país. Con una lucha de guerrillas en marcha, la privatización de ECOPETROL es absolutamente inviable en términos políticos.

En el sector del transporte, los esfuerzos de privatización han encontrado la resistencia de los trabajadores de las compañías quienes se han manifestado en breves huelgas episódicas. Sin embargo, esas esporádicas protestas no lograron despertar la solidaridad de otros trabajadores del sector público o privado, y finalmente, no alcanzaron la fuerza necesaria para prevenir la introducción de cambios sustanciales por parte del gobierno. Las compañías encargadas de los ferrocarriles y los puertos fueron convertidas en empresas mixtas en las cuales el Estado mantiene la propiedad de la infraestructura pero delega al sector privado su operación y funcionamiento mediante un contrato de arrendamiento.

Los dos proyectos de privatización que han encontrado la mayor resistencia son aquellos dirigidos a privatizar la compañía de telecomunicaciones, TELECOM, y el Instituto de Seguros Sociales, el cual maneja la salud y las pensiones de retiro de un 16 por ciento de la población trabajadora del país. El intento del gobierno de privatizar TELECOM en abril de 1992, llevó a una huelga de los trabajadores de la compañía que dejó al país completamente incomunicado y desconectado de los circuitos internacionales de comunicación durante más de una semana. Su control de recursos estratégicos le dio al sindicato un poder de negociación sin precedentes gracias al cual el gobierno se vio forzado a abandonar su proyecto y a negociar con el sindicato cualquier cambio que afectase el futuro de la compañía. En la reciente reforma administrativa, haciendo caso de muchas de las demandas de los trabajadores, la compañía fue convertida en una empresa industrial y comercial del Estado, figura jurídica que permite la contratación de la mayoría de las actividades de la empresa con el sector privado, mientras que al mismo tiempo le permite al Estado la reducción del personal y el manejo de todas las relaciones laborales de acuerdo con el derecho privado y no con el público.

El mismo cambio en la naturaleza jurídica fue utilizado para transformar el Instituto de Seguros Sociales cuya privatización ha encontrado la resistencia tanto de los trabajadores del Instituto, como de otros sectores (los médicos, los proveedores, etc.) quienes se benefician de él en una u otra forma. Entre otras razones, el retiro de la Alianza Democrática/M-19 del gobierno -en el cual había participado desde 1990-, se debió al rechazo que este movimiento hizo del "modelo chileno" de privatización de las pensiones, propuesto por el gobierno en agosto de 1992. Pese a lo controvertidas que estas reformas puedan ser, parece haber un consenso extendido en el país alrededor de la necesidad de transformar estas instituciones las cuales son vistas por la mayoría como excesivamente costosas, ineficientes, burocratizadas y generadoras de corrupción a la par que desconocen las necesidades de los usuarios. El desafío consiste en transformarlas en el sentido de garantizar eficacia y bajos costos, sin caer en la elitización de los servicios que prestan. Mientras tanto, algunas privatizaciones tales como las propuestas en el sector bancario y en algunas empresas productivas perte-