

LIBROS DE TEXTO

Estado, poder y neoliberalismo en Colombia
Análisis sociológico a finales del siglo XX

Jorge Andrés Díaz Londoño



EDITORIAL UNIVERSIDAD DE CALDAS
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

© Universidad de Caldas, 2011
-Comité Editorial-

TÍTULO: ESTADO, PODER Y NEOLIBERALISMO EN COLOMBIA. ANÁLISIS SOCIOLÓGICO DE FINALES DEL SIGLO XX
Autor: Jorge Andrés Díaz Londoño

Primera edición
Octubre de 2011
200 ejemplares

Derechos reservados por la Universidad de Caldas para la primera edición

ISBN: 978-958-759-032-6

Editor: Carlos Augusto Jaramillo
Corrección gramatical: Camilo Andrés Sepúlveda Betancurth
Diagramación: Carlos Alberto Valencia Mejía
Diseño de portada: Óscar Darío Villota Cuásquer

Editorial Universidad de Caldas
E-mail: produccion.editorial@ucaldas.edu.co
Apartado aéreo: 275
Manizales - Colombia

Miembro de la Asociación de Editoriales
Universitarias de Colombia, ASEUC.

Catalogación en la fuente, Biblioteca Universidad de Caldas

320.513

D542 Díaz Londoño, Jorge Andrés

Estado, poder y neoliberalismo en Colombia: análisis sociológico a finales del siglo XX / Jorge Andrés Díaz Londoño. -- Manizales: Universidad de Caldas, 2011.

224 p.: il. – (Libros de Texto)

ISBN 978-958-759-032-6

Ciencias políticas / poder / Colombia – Historia – Aspectos socioeconómicos / Colombia – Historia – Aspectos políticos / Tít.

Agradecimientos

*A mis padres, Jorge Hernán Díaz
Betancurt y María Nelly Londoño,
porque con su ejemplo y esfuerzo
me enseñaron el interesante mundo
de la academia.*

*Al maestro Carlos Eduardo Rojas
Rojas por sus valiosos, serios y
profesionales aportes en mi proceso
de formación.*

*A Olga Lucia Gallego por su apoyo
en este importante proyecto para
mi vida.*

Contenido

	pág.
Prólogo	11
Introducción	17
1. Evolución social, estado y relaciones legitimamente reguladas	21
La evolución social: crisis y cambio en la sociedad	23
El Estado y la dominación política	30
Derecho, normas y relaciones legítimamente reguladas	32
Relación entre lo teórico y lo empírico	33
2. Aspectos sociopolíticos y socioeconómicos de Colombia entre 1958 y 1974	35
Introducción	35
La democracia restringida, un fenómeno de larga duración	37
Movimientos políticos y organizaciones sociales diferentes a los partidos políticos tradicionales	40
Desarrollo económico: industrialización por sustitución de importaciones y fomento de las exportaciones	49
3. Movimientos sociales y violencia política 1975 - 1990	63
Los movimientos sociales	63
Estado de excepción en Colombia	74
Dos nuevos actores: organizaciones de narcotraficantes y grupos paramilitares	93
Violencia política en Colombia, 1985–1990	99
Relaciones de poder en Colombia	111
Colombia, formación de una cultura autoritaria: la exclusión del otro	115
4. Estado social de derecho y neoliberalismo: ¿dos fenómenos contradictorios?	119
Estado de derecho y Estado social de derecho	119

Neoliberalismo	128
Estado social de derecho y neoliberalismo	136
5. La apertura económica en Colombia	139
Colombia: el nuevo modelo económico	139
Orientación del Estado colombiano	150
Discusiones de las reformas: Gobierno, gremios y organizaciones sociales	162
Relaciones de poder	167
Análisis de las reformas y sus efectos	169
La reproducción de las relaciones sociales	175
6. El cambio social en Colombia: un estudio de la crisis de integración social y de integración sistémica	189
Crisis de integración social	192
Crisis de integración sistémica	197
Crisis de integración social y crisis de integración sistémica: las relaciones de poder	205
Postfacio	211
Bibliografía	213

Lista Tablas

	pág.
Cuadro No 1	
Evolución de la tasa de sindicalización (1947 – 1980)	42
Cuadro No 2	
Promedio de participación electoral 1978-2004 y 1978-2006	48
Cuadro No. 3	
Colombia: PIB real, según sectores de actividad 1945–1988	59
Cuadro No. 4	
Luchas Sociales 1975 – 1990	65
Cuadro No. 5	
Significación cuantitativa de las confederaciones 1947 – 1980	67
Cuadro No. 6	
Huelgas y huelguistas según afiliación sindical (1974–1980)	68
Cuadro No. 7	
Estados de excepción. Duración y motivación desde 1957 hasta 1992	77
Cuadro No. 8	
Distribución porcentual de los municipios por partidos 1931 – 1982	87
Cuadro No. 9	
Cifras sobre violencia en Colombia 1986–1989	102
Cuadro No. 10	
Personas muertas o desaparecidas por razones políticas o presumiblemente políticas	103
Cuadro No. 11	
Víctimas de violencia sociopolítica	104
Cuadro No. 12	
Formas de violencia política	107
Cuadro No. 13	
Atentados contra funcionarios oficiales	108
Cuadro No. 14	
Composición sectorial del PIB	147

Cuadro No. 15	
Colombia, composición de las exportaciones 1985–1994	148
Cuadro No. 16	
Colombia: exportaciones no tradicionales 1990–1993	149
Cuadro No. 17	
Venta de empresas públicas 1991 - 1997	152
Cuadro No. 18	
Proporción del ingreso en los quintiles más pobre y rico. 1991–2005	172
Cuadro. No 19	
Evolución de derechos humanos en Colombia. Violencia política 1988– 1994	182
Cuadro No. 20	
Actores de la violencia política	183
Cuadro No. 21	
Venta de empresas públicas 1991–1997	200
Cuadro No. 22	
Proporción del ingreso en los quintiles más pobre y rico. 1991–2005	203

Lista Figuras

	pág.
Gráfica No. 1	
Colombia: PIB real, según sectores de actividad 1945 – 1988	60
Gráfica No. 2	
Luchas Sociales 1975 – 1990	65
Gráfica No. 3	
Homicidios por diversas causas	102
Gráfica No. 4	
Homicidios o desapariciones por razones sociopolíticas	103
Gráfica No. 5	
Víctimas de violencia sociopolítica 1988–1989	105
Gráfica No. 6	
Movimientos sociales 1985-1990	110
Gráfica No. 7	
Violencia sociopolítica 1985-1990	110
Gráfica No. 8	
Crecimiento real del PIB 1990 2000	147
Gráfica No. 9	
Composición sectorial del PIB	148
Gráfica No. 10	
Coeficiente de concentración de Gini	171
Gráfica No. 11	
Proporción del ingreso en los quintiles más pobre y rico. 1991–2000	173
Gráfica No.12	
Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). 1993 – 2003	173
Gráfica No. 13	
Pobreza y pobreza extrema nacional. 1991–2000	174
Gráfica No. 14	
Tasa de desempleo y subempleo. 1991–2000	174

Gráfica No. 15	
Violencia Política 1988 – 1994	183
Gráfica No. 16	
Actores de la violencia política 1993 – 1995	184
Gráfica No. 17	
Homicidios o desapariciones por razones sociopolíticas	195
Gráfica No. 18	
Violencia Política 1988 – 1993	196
Gráfica No. 19	
Coeficiente de concentración de Gini	203
Gráfica No. 20	
Proporción del ingreso en los quintiles más pobre y rico. 1991–2000	204
Gráfica No 21	
Movimientos sociales 1985 - 1990	207
Gráfica No 22	
Violencia sociopolítica 1985 - 1990	208

Prólogo

Carlos Eduardo Rojas Rojas
Sociólogo - Magister en Filosofía
Coordinador del grupo de investigación Idacanzás

Con gran satisfacción el grupo de investigación *Idacanzás: previendo las mudanzas de los tiempos*, se integra a la celebración de los 10 primeros años del Programa de Sociología de la Universidad de Caldas con este acto de recibimiento a la comunidad disciplinar de un nuevo colega: el integrante fundador de nuestro grupo Jorge Andrés Díaz Londoño, con su investigación titulada “Estado Social de Derecho y neoliberalismo: análisis sociológico de las relaciones de poder en Colombia a finales del siglo XX”.

En julio de 2008, cuando Jorge Andrés sustentó públicamente su investigación, me referí en los siguientes términos a los sucesos que ocupaban la atención nacional por esos días, es decir, al fallo de la Corte Constitucional en la que declaraba la constitucionalidad de la reforma que permitió la reelección presidencial inmediata, pese a un fallo anterior de la Corte Suprema de Justicia que condenó a una congresista por el delito de cohecho en el trámite de dicha reforma; también hice referencia a los procesos judiciales que se adelantaban contra un número considerable de congresistas.

Estas fueron dichas palabras: “Hace pocos días la Corte Constitucional realizó un aporte sin precedentes a la doctrina jurídica internacional: el delito es fuente de legalidad, incluso a nivel de la modificación de la Ley de leyes; el argumento, del que sólo se apartó el magistrado Jaime Araujo Rentarías, fue banal: el tiempo de revisión del acto ya caducó.

De esta manera, y con la sola excepción de la Corte Suprema de Justicia, hoy podemos afirmar que las tres ramas del poder público en Colombia están signadas por la ilegitimidad: el ejecutivo, al ser su elección producto de un acto legislativo mediado por el delito; el legislativo, con cerca de 67 congresistas

investigados y, algunos de ellos, hallados culpables por mantener nexos delictivos con los grupos paramilitares; mientras que a otros tres se les acusa, por parte del ejecutivo, de mantener vínculos con la guerrilla de las FARC; y, finalmente, la Corte Constitucional con tan novedosa jurisprudencia.

Para aquellos que centran su atención en lo inmediato y pasajero, estos hechos son producto del gobierno actual y, particularmente, de su máximo representante; para otros, los hechos aparecen como repentinos y sin explicación a la vista; mientras que al decir de las encuestas, el 91% de los colombianos los admiran y proclaman como lo mejor que nos ha pasado en toda nuestra historia política”.

Dos años y cuatro meses después, al momento de escribir estas líneas, algunas cosas han cambiado: la misma Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la reforma que pretendía establecer una segunda reelección inmediata del Presidente de la República, los referidos procesos judiciales a congresistas continúan a paso lento e, incluso, se agregan otros procesos que comprometen a dependencias del Estado como es el caso del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-.

Ésta última decisión de la Corte Constitucional permitió airear el escenario político posibilitando una campaña electoral con una variada presencia de candidatos y, luego de los comicios presidenciales, se percibe que dicho ambiente político se ha distencionado notablemente al reducirse las tensiones entre los representantes de los poderes públicos así como en las relaciones exteriores, particularmente con los países vecinos; también se renovó la composición del congreso tras las elecciones respectivas.

Si bien es cierto que el sociólogo puede ocuparse de las variaciones coyunturales de su objeto de estudio, es más meritorio aún esforzarse por encontrar los factores de largo plazo que han permitido estructurar dicho objeto, es decir, determinar en que medida lo coyuntural es expresión de continuidad o de ruptura con prácticas enraizadas en la fuerza de la costumbre. Éste último es el mérito del trabajo aquí comentado del colga Jorge Andrés Díaz Londoño.

Quienes se interesen por la explicación sociológica de nuestro devenir podrán encontrar en el trabajo de Jorge Andrés Díaz Londoño elementos de juicio para comprender que la exaltación del delito, como medio socialmente aceptado de acción política, es producto de la lenta y segura consolidación de una cultura política autoritaria, proceso que el autor registra cuidadosamente para el período objeto de su investigación (1975 – 1994), tanto como del inmediatamente anterior

(1958 - 1974, Frente Nacional); y que muy posiblemente hunde sus raíces en la colonización española, de cuyas características fundamentales no hemos podido deshacernos en los dos siglos transcurridos desde la proclamación de la República.

Jorge Andrés llega a esta conclusión luego de preguntarse por las relaciones de poder que hicieron posible el cambio del modelo económico proteccionista, llamado de sustitución de importaciones, hacia el librecambista hoy imperante, también conocido como neoliberal. Con sumo cuidado el autor muestra tanto los fundamentos doctrinales como los desarrollos concretos del primer modelo durante el Frente Nacional, para determinar sus límites tanto teóricos como empíricos, que paulatinamente se van detectando hasta llegar al gobierno de Virgilio Barco, que es cuando se produce el giro decisivo hacia el segundo modelo.

Son precisamente estos elementos los que le permiten al autor mostrar los cambios registrados en la estructura social colombiana: de una sociedad fundamentalmente rural y compuesta por terratenientes, campesinos y artesanos, característica de principios del siglo XX, pasamos en corto tiempo a una sociedad mayoritariamente urbana en la que, junto a los anteriores, se sumaron obreros, sectores medios de profesionales y empleados del sector servicios, empresarios y banqueros.

En el orden político, Jorge Andrés muestra cómo las prácticas políticas e institucionales del Frente Nacional sirvieron para establecer la concordia entre las élites dominantes del país, al precio de la exclusión sistemática de la participación real en la conducción del Estado para algunos de esos sectores sociales surgidos de los procesos antes señalados, es decir, de los obreros, habitantes de las nuevas barriadas, sectores medios de profesionales y empleados así como de los reiteradamente excluidos: los campesinos.

La concordia entre las élites dominantes no sólo significó el reparto milimétrico de los cargos del Estado, implicó también el surgimiento y consolidación de una fuerte alianza entre los representantes del antiguo régimen y los del nuevo, es decir, entre terratenientes, empresarios y banqueros a los cuales vendría a unirse otro factor real de poder: los militares.

Esta alianza ha desarrollado una gran capacidad para introducir modificaciones institucionales, como medio para sortear las crisis tanto sociales como económicas y políticas, y, a la vez, para hacer imposible que tales cambios formales puedan

objetivarse en la práctica concreta. Jorge Andrés destaca cómo dicha alianza ha sabido combinar tanto elementos legales como extralegales. En el primer caso, la sempiterna vigencia de los estados de excepción y, a su amparo, toda una legislación restrictiva del ejercicio de los derechos civiles y políticos que, expedida con un carácter excepcional, termina convirtiéndose en permanente; en el segundo caso, los mecanismos extralegales, el recurso de la violencia (desapariciones, asesinatos, desplazamiento forzado y torturas).

Este conjunto de prácticas es lo que Jorge Andrés caracteriza como cultura política autoritaria, la cual ha garantizado la exclusión permanente y sistemática del otro, es decir, de los sectores sociales diferentes a las élites dominantes, de esos que han dado forma a movimientos sociales, partidos políticos diferentes a los tradicionales e, incluso, a las guerrillas.

Bien es cierto que la dominación no es posible sin el consentimiento del dominado, por ello aquí queda abierta una opción para futuros trabajos de investigación: ¿Qué factores explican que los sectores subalternos no hayan podido oponer a la cultura política autoritaria dominante una cultura política de signo democrático, deliberativo, participativo?

Los aprendizajes de las élites dominantes son, precisamente, los factores explicativos que el colega Díaz Londoño buscaba: ante las limitaciones doctrinarias y empíricas del modelo de sustitución de importaciones, dichas élites encontraron en la doctrina neoliberal la alternativa de solución; y, para implementarla, desde finales de los años 80 del siglo XX hicieron uso todo su bagaje de recursos disponibles.

Si bien es cierto que la violencia política en Colombia se ha tornado endémica, es precisamente en este período de implementación del nuevo modelo económico donde se registró uno de sus más altos niveles: El genocidio contra la Unión Patriótica, las masacres, el asesinato sistemático y la desaparición de dirigentes sindicales, campesinos y de movimientos cívicos, produjeron un número de víctimas superior a la registrada en desarrollo del enfrentamiento bélico entre las guerrillas y el ejército.

En cuanto a los medios legales: las jurisdicciones militares especiales, las medidas de restricción a los derechos civiles y políticos que pasaron a tomar la forma de Estatuto (de defensa de la democracia, de defensa de la justicia, antiterrorista) e incluso de toda una jurisdicción (de orden público, jueces sin rostro), a la vez que se incorporaron nuevos delitos, tan ambiguos como amplios en su aplicación,

entre ellos el de terrorismo que cubría desde afectar la libre movilización de personas y de mercancías, pasando por lanzar objetos contundentes hasta el ejercicio del derecho de huelga.

Este tipo de prácticas y de mecanismos son los que hacen posible explicar el cambio de modelo económico, en contravía, precisamente, de los fundamentos del Estado Social de Derecho, consignados en la Constitución Política de 1991. Jorge Andrés muestra detenidamente el proceso de formulación de la doctrina neoliberal y los matices entre sus diversas tendencias, así como también de los fundamentos jurídicos y políticos del Estado Social de Derecho, todo lo cual le permite señalar claramente las divergencias entre Constitución Política y neoliberalismo.

Tanto por el conjunto de medidas adoptadas para institucionalizar el modelo neoliberal (reforma tributaria, laboral y de seguridad social, entre otras) como por las reformas del sistema político, por la ausencia de actores políticos y sociales que la hubieran desarrollado, y por su precario enraizamiento en la vida cotidiana, hoy podemos afirmar que, a sus 19 años, la Constitución Política de Colombia es una anciana andrajosa y expósita.

Este trabajo de Jorge Andrés, que ha sido distinguido con la calificación de Laureado por el Consejo Académico y con el que ingresó a la comunidad sociológica, es producto de un excelente desempeño educativo que se puede constatar en su hoja de vida académica y en su participación en dos investigaciones: el estudio socioeconómico de la comunidad Karambá y la caracterización socio-económica de los estudiantes de Antropología y Sociología de la Universidad de Caldas, trabajo este último que ha sido publicado en la revista *Virajes* del Departamento de Antropología y Sociología, artículo que se suma al aparecido en la *Revista Universidad de Caldas* como producto de un año de investigación, financiado por la respectiva Vicerrectoría.

Introducción

Durante los primeros años de la década de los noventa del siglo XX, se presentaron en Colombia, de manera simultánea, dos hechos de gran importancia política, económica y social. Por un lado, la Asamblea Nacional Constituyente expidió la Constitución Política de 1991, en la cual se definió a Colombia como un Estado social de derecho y como un Estado democrático, participativo y pluralista. Por otro lado, el gobierno del presidente César Gaviria Trujillo (1990–1994) implementó un cambio de modelo económico, a través de la apertura económica que estuvo orientada bajo los principios del modelo neoliberal. Estos dos hechos tuvieron como fundamento principios sobre el Estado y la economía diferentes y, a su vez, contradictorios.

La comprensión y análisis de estos dos cambios son el punto central del presente trabajo de investigación. Para ello, se indagó por las transformaciones en las relaciones de poder en Colombia, durante el periodo 1974-1994, que hicieron posible el cambio del modelo de desarrollo económico hacia adentro a la política económica neoliberal, al igual que las transformaciones en el Estado y en la legislación colombiana, relacionada con la distribución de la riqueza producida socialmente.¹ En este sentido, se construyó la siguiente hipótesis de investigación:

Entre 1974 y 1994 se configuró en Colombia una lucha entre factores de poder que devino en violencia política, lo cual conllevó a un aumento del conflicto interno. La relación, entre sectores dominantes y sectores subalternos se desarrolló en torno a la apropiación de la riqueza producida socialmente -dinero-, por la posesión de poder político -acceso a la administración del aparato burocrático del Estado y, a su vez, de la dominación política-, de poder militar -posibilidad o uso de la fuerza física (policía, ejército, paramilitarismo, guerrilla)- y de una visión sobre la distribución de la riqueza producida socialmente -cosmovisión del mundo-.

¹ Expresada especialmente en la Ley 49/ 90 (Reforma tributaria), la Ley 50/90 (Reforma laboral) y en la Ley 100/93 (ley de seguridad social y de pensiones). Todas ellas aprobadas entre 1990 y 1994.

Esta lucha entre sectores dominantes y sectores subalternos, que en el fondo era una lucha por sus propios intereses y modos de vida, incidió directamente en el cambio de modelo económico, puesto que ello estaba relacionado con una forma de acumulación de capital y de una visión del mundo que beneficiaba a los sectores dominantes. Además, se fundamentaba en un cambio en la forma de administración del Estado y para su ejecución, era necesario un cambio en la legislación. Sin embargo, en ésta última -la legislación- se objetivaron las relaciones de poder y de fuerza de los distintos sectores en disputa, no sin antes pasar por un periodo de violencia política denominado *guerra sucia*.

Para abordar teóricamente este tema se retomó la teoría de la evolución y del cambio social del académico y sociólogo alemán Jürgen Habermas. En primer lugar, se resaltan los conceptos de integración social e integración sistémica; y, en un segundo momento, se revisa la sociología política del autor por medio de las categorías Estado y relaciones legítimamente reguladas. Para este autor, la integración social discurre por medio de valores, normas y entendimiento intersubjetivo; a su vez, la integración política -que hace parte de la integración social- discurre por medio de la formación de una ciudadanía democrática. Por el contrario, la integración sistémica se caracteriza por la complejización de la racionalidad teleológica, en la cual los mercados de bienes, capitales y trabajo, obedecen a su propia lógica independientemente de las intenciones de los sujetos. El cambio social se explica por las transformaciones en el principio de organización y en la identidad de la sociedad, lo cual es posible a través de las crisis de integración social y de integración sistémica, que pueden generar un desacoplamiento entre sistema y mundo de la vida, como se revisará con detenimiento en el primer capítulo.

Después de realizarse una revisión teórica del tema se analiza, en los capítulos dos y tres, la influencia de *fenómenos de larga duración* que en la década de 1990 contribuyeron en la configuración del nuevo modelo económico y en los cambios presentados en el Estado colombiano, como fueron el desarrollo de una democracia restringida, la exclusión de la participación política de movimientos o partidos políticos diferentes a los tradicionales, la prolongada expedición de los estados de excepción, el creciente proceso de violencia política, entre otros, registrados durante la segunda mitad del siglo XX.

Por tal motivo, en el segundo capítulo son estudiados tres temas específicos: el desarrollo de una democracia restringida en Colombia, la configuración de un modelo de desarrollo económico de industrialización por sustitución de importaciones con promoción de exportaciones, el desarrollo de la agricultura

comercial y los fenómenos de urbanización e industrialización presentados durante el periodo 1958–1974.

En el tercer capítulo se hace un estudio de los movimientos sociales, especialmente, del movimiento laboral, movimiento campesino, movimiento estudiantil y movimiento cívico. Las reivindicaciones y demandas de estos movimientos estuvieron dirigidas a conseguir unas mejores condiciones de vida, por lo cual promovieron un adecuado acceso a los servicios públicos, a la educación, salud, tierras, condiciones laborales e infraestructura, y buscaron una mejor distribución de la riqueza producida socialmente, al igual que la disminución de la desigualdad social.

Luego se analiza el modo como los movimientos sociales y los partidos políticos diferentes a los tradicionales fueron controlados a través de la coacción. Este manejo de los conflictos sociales, que tuvo un carácter represivo, se realizó, por un lado, a través de mecanismos legales como la expedición frecuente y prolongada del estado de excepción; y, por otro, por medio de mecanismos extralegales, como la violencia política. Finalmente, en la última parte de este capítulo se desarrolla un estudio de las relaciones de poder en Colombia a finales de la década de los ochenta, las cuales se configuraron por una confrontación latente entre sectores dominantes y sectores subalternos.

En el capítulo cuarto se realiza, principalmente, un análisis conceptual del Estado social de derecho y del modelo de pensamiento económico neoliberal. Este análisis se desarrolla a través del siguiente cuestionamiento: ¿Existe una contradicción entre los principios que orientan el Estado Social de Derecho, expresados en la idea de que el Estado debe intervenir en el orden social para garantizar los derechos económicos y sociales, esencialmente el mínimo de condiciones materiales necesarias para la existencia de una vida digna -salud, educación, vivienda, alimentación, salario- para así preservar los fundamentos de la Constitución Política de 1991 referentes a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y el interés general; con los postulados del modelo económico neoliberal que tienen como principios promover la no intervención del Estado en la economía, el individualismo económico, el desarrollo de la iniciativa privada y el Estado Mínimo?

En el quinto capítulo se retoma la anterior discusión y se revisan las reformas que se llevaron a cabo por medio de la apertura económica a principios de los años noventa. A su vez, se estudian las transformaciones presentadas en el Estado y

en la legislación colombiana. Finalmente, se interpretan estos acontecimientos en el apartado titulado *La reproducción de las relaciones sociales*.

Por último, en el capítulo sexto se desarrollan las conclusiones del trabajo de investigación, por medio de las cuales se sustenta que en Colombia, durante el periodo estudiado, se presentó simultáneamente una crisis de integración social y de integración sistémica; pero que en ambos casos éstas se fundamentaron en el desarrollo de una crisis tanto de legitimación del sistema político como de rendimientos y adaptación del sistema económico, presentados a finales de la segunda mitad del siglo XX.

1. Evolución social, estado y relaciones legitimamente reguladas²

La transformación de poblaciones en naciones formadoras de Estado estuvo bajo el signo de un nacionalismo que pareció poner en concordancia las ideas republicanas con las dimensiones de los Estados territoriales modernos. En las formas políticas de este Estado nacional se desarrolló el tráfico económico moderno. Y lo mismo que el instituto burocrático que es el Estado, también la economía capitalista desarrolló su propio sentido sistémico. Los mercados de bienes, capitales y trabajo, obedecen a su propia lógica que es independiente de las intenciones de los sujetos. Al igual que el poder administrativo, tal como éste viene encarnado en las burocracias estatales, también el dinero se convirtió en un eficaz medio anónimo de integración de la sociedad, que operaba por encima de las cabezas de los participantes. Esta integración sistémica entra en competencia con la integración social, que discurre a través de valores, normas y entendimiento intersubjetivo, es decir, que viene mediada por la conciencia de los actores. La integración política, que discurre a través de la ciudadanía democrática, constituye un importante aspecto de esa integración social general. Por esta razón, capitalismo y democracia se encuentran en una relación de tensión, negada a menudo por las teorías liberales.

Jürgen Habermas
Ciudadanía e identidad nacional

² El presente capítulo fue elaborado a partir del análisis de los siguientes textos de la obra de Jürgen Habermas: *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío* (1975), *La reconstrucción del materialismo histórico* (1981), *Teoría de la Acción Comunicativa I-II* (1987), *Facticidad y validez* (1998) y *La inclusión del otro: Estudios de teoría política* (1999)

El presente capítulo pretende analizar de la teoría general del sociólogo alemán Jürgen Habermas los elementos lógicos y conceptuales necesarios para comprender el fenómeno investigado. Es así como a partir del estudio de la obra de este autor y de la aproximación al objeto de investigación, se ha dividido el presente capítulo en tres apartados, de la siguiente manera: En la primera parte se esboza la teoría de la evolución social bajo los conceptos de crisis y cambio social; posteriormente se desarrolla el concepto de Estado y de dominación que hacen parte de la sociología política del autor y, finalmente, se realiza un acercamiento alrededor del estudio de la norma y de la legitimidad.

Pero, antes de entrar en el análisis teórico, se recordará la pregunta que guía la investigación, con lo que se busca articular ambos elementos:

¿Cuáles fueron los cambios en las relaciones de poder en Colombia, en el periodo 1974-1994, que hicieron posible la transformación del modelo de desarrollo económico hacia adentro a la política económica neoliberal, al igual que los cambios en la administración del Estado y en la legislación colombiana, relacionada con la distribución de la riqueza producida socialmente?³

Para el logro de este objetivo se estableció la estructura económica del país y la formación de clases socioeconómicas; mientras que con el estudio de la política se analizó la estructura y la administración del Estado colombiano.

Ahora, y una vez formulada la pregunta de investigación, es importante distinguir, metodológicamente, los conceptos de *lógica* y *dinámica evolutiva*, ya que nos ayudarán en la comprensión del objeto de estudio. Habermas señala que la lógica hace referencia al ámbito teórico, a lo abstracto y a lo universal. En este sentido, la lógica se relaciona con las estructuras generales de la evolución que tienen un carácter de necesidad. En tanto que la dinámica hace referencia a la forma como se comportan las sociedades, es decir, se refiere a lo empírico, lo particular, específico y contingente, lo que se puede presentar de una u otra forma.

Lo importante de esta diferenciación radica en que no se le atribuye un carácter de necesidad a la *dinámica evolutiva*. Antes bien, mediante ella es posible entender que los seres humanos pueden desarrollar su historia de diferentes maneras y, además, permite entender la evolución social no sólo como un progreso ascendente, sino

³ Expresada especialmente en la Ley 49/ 90 (Reforma tributaria), la Ley 50/90 (Reforma laboral) y la Ley 100/93 (ley de seguridad social y de pensiones), todas ellas aprobadas entre 1990 y 1994.

también como procesos de transición (en los cuales se generan, en mayor medida, combinaciones e interacciones entre lo tradicional y lo moderno) o de regresión.⁴ Igualmente, la separación de la lógica, tomada como un modelo de estructuras con jerarquías reconstruibles racionalmente, y la dinámica, como procesos empíricos y contingentes, evita exigir de la historia unilinealidad o inflexibilidad.

Ahora, teniendo en cuenta lo anterior, se planteará en términos lógicos la teoría de la evolución social, del Estado y de las relaciones legítimamente reguladas propuesta por Jürgen Habermas. Posteriormente, en los capítulos siguientes se desarrollará un estudio de la *dinámica evolutiva*; es decir, un estudio de los procesos empíricos y contingentes de Colombia a mediados y finales del siglo XX.

Por último, en el capítulo de análisis y conclusiones, se mostrará con detenimiento la correlación entre los elementos lógicos y dinámicos, con lo cual se derivarán los aportes y conclusiones de la presente investigación.

La evolución social: crisis y cambio en la sociedad

Habermas desarrolla su teoría de la evolución social a partir del estudio de cuatro posiciones teóricas, con el objetivo de elaborar una teoría compleja de suficiente poder explicativo, porque, según él “todavía no tenemos teorías que expliquen la evolución social o que la conceptualicen de modo adecuado”.⁵ Por tal razón, retoma: 1) El materialismo histórico, 2) la teoría de la acción, 3) la teoría del comportamiento y 4) la teoría funcionalista de sistemas; con lo cual pretende reconstruir la teoría de la evolución bajo los conceptos de crisis y de cambio social.

Para Habermas las crisis sociales se presentan porque se configura un cuestionamiento a la identidad de una sociedad, lo que hace que la identidad de un grupo pueda perderse o recuperarse. Una sociedad pierde su identidad si su principio de organización se transforma o cambia; aunque para que esto se produzca sería necesario que las crisis sean experimentadas subjetivamente como tal por los miembros que componen la sociedad.

⁴ Para Habermas “también son posibles los *retrocesos* en la evolución, como se ha verificado de modo empírico. En todo caso, una sociedad no se detendrá más atrás de un nivel de desarrollo ya alcanzado si no es con la aparición de fenómenos acompañantes de una regresión obligada, como puede mostrarse con el ejemplo de la Alemania fascista”. HABERMAS, Jürgen. (1992) *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid: Editorial Taurus. Pág. 142.

⁵ *Ibíd.* p. 117.

Los problemas de crisis deben su objetividad a la circunstancia de generarse en problemas de autogobierno (adaptación) no resueltos. Estas crisis se conocen también como crisis de integración sistémica. En tanto que las crisis de identidad (o crisis de integración social), vistas subjetivamente, pueden presentarse por problemas de entendimiento; en la interacción, los sujetos logran o no entenderse.

Con estos elementos el autor concibe que un concepto de crisis para las ciencias sociales debe captar la conexión entre integración sistémica e integración social.

La integración sistémica que comprende la economía y la política, consiste en rendimientos de autogobierno (operaciones con que el sistema procura reducir la complejidad de su ambiente) específicos de un sistema autorregulador. Los sistemas de sociedad aparecen aquí con el aspecto de la capacidad para conservar sus límites y su patrimonio, dominando la complejidad de un ambiente inestable.

En cambio, la integración social que corresponde a la cultura, la sociedad y la personalidad, consiste en sistemas de instituciones y valores en que se socializan sujetos hablantes y actuantes. Los sistemas de sociedad aparecen aquí con el aspecto de un mundo de la vida estructurado por medio de símbolos.

Bajo el aspecto sistémico en una sociedad se analizan los mecanismos de autogobierno y la ampliación del campo de contingencia. Mientras que bajo el aspecto del mundo de la vida⁶ en una sociedad, se analizan las estructuras

⁶ Para Habermas el mundo de la vida es, por así decirlo, el lugar trascendental en el que hablante y oyente salen al encuentro, y en donde pueden plantearse recíprocamente la pretensión de que sus emisiones concuerdan con el mundo (con el mundo objetivo, con el mundo social y con el mundo subjetivo), y en que pueden criticar y exhibir los fundamentos de esas pretensiones de validez, resolver sus disentimientos y llegar a un acuerdo. Recordemos que tres componentes estructurales hacen parte del mundo de la vida: cultura, sociedad y personalidad. La cultura es el saber válido construido socialmente a partir de la reproducción cultural. Ella nos da cuenta de la racionalidad del saber y, al existir perturbaciones, se manifiesta como pérdida de sentido. La sociedad corresponde a las relaciones interpersonales legítimamente reguladas a partir de la integración social; nos da cuenta de la solidaridad de los miembros y, cuando se presentan perturbaciones, se manifiesta como anomia. La personalidad es la identidad personal construida a partir de procesos de socialización; nos da cuenta de la autonomía de la personalidad y, cuando se generan perturbaciones, se manifiesta como psicopatología. En este sentido, la acción comunicativa, bajo el aspecto funcional del entendimiento, sirve a la tradición y a la renovación del saber cultural. Bajo el aspecto de coordinación de la acción, sirve a la integración social y a la creación de solidaridad; y bajo el aspecto de socialización, sirve a la formación de identidades personales.

normativas (valores, instituciones, sujetos). En este sentido, Habermas encuentra una relación entre la integración sistémica con la producción y la integración social con la socialización.

Los procesos de producción aprovechan recursos naturales y transforman las energías disponibles en valores de uso. Los procesos de socialización forman a los miembros del mundo de la vida como sujetos capaces de lenguaje y acción.

De esta manera, los mundos de la vida pueden mantenerse frente a la naturaleza exterior mediante acciones instrumentales (siguiendo reglas técnicas), y frente a la naturaleza interior y la vida social mediante acciones comunicativas (siguiendo normas de validez).

Para poder desarrollar un concepto de crisis sistémica y de crisis social, Habermas analiza tres tipos de sociedades, y su respectivo principio de organización: Debe resaltarse que para este autor una sociedad pierde su identidad si su principio de organización se transforma o cambia.

- Sociedades primitivas.
- Sociedades estamentalmente organizadas.
- Sociedades modernas.

En las **sociedades primitivas** el principio de organización son los roles de edad y sexo; su núcleo institucional es el sistema de parentesco. En esta sociedad las estructuras familiares determinan el intercambio social en su conjunto, aseguran tanto la integración social como la integración sistémica.

En ellas las crisis tienen un origen externo y pueden socavar la institución del parentesco. El crecimiento demográfico, factores ecológicos, el intercambio, la guerra o la conquista, son elementos que pueden provocar este tipo de crisis.

En las **sociedades estamentalmente organizadas**, “el principio de organización es la sociedad de clases que posee fuerza política”.⁷ En ellas hay una dominación de clases políticas: coacción estatal y presencia de clases socioeconómicas. Las funciones centrales de poder y de autogobierno pasan al Estado, generándose un aparato burocrático de dominación.

⁷ HABERMAS, Jürgen. (1975) *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Buenos Aires: Amorrortu Editores. p. 47.

En su punto de articulación se encuentra el régimen jurídico, que regula la facultad de disposición privilegiada sobre los medios de producción y el ejercicio estratégico del poder, que a su vez requiere legitimación.

En las sociedades estamentalmente organizadas el principio de organización permite un significativo incremento de la autonomía sistémica, presupone una diferenciación funcional y posibilita la creación de medios generalizados (poder y dinero), así como de mecanismos reflexivos (derecho positivo). Pero esta posibilidad de aumento de la capacidad de autogobierno se obtiene al precio de una estructura de clases básicamente inestable.⁸

En estas sociedades, por medio de la propiedad privada de los medios de producción se institucionaliza una relación coactiva que, en el largo plazo, amenaza la integración social. En efecto, la oposición de intereses contenida en la relación de clases, representa un potencial de conflictos. Esta oposición de intereses entre las clases sociales puede ser mantenida en estado latente, dentro de los marcos de un régimen político legítimo de poder, e integrada temporalmente. Esa es la tarea de las imágenes del mundo o las ideologías legitimantes; además de sustraer de la tematización y del examen público las pretensiones contrafácticas de validez de las estructuras normativas.

El problema de la distribución de la riqueza producida socialmente de modo desigual y, no obstante, legítimo, se resuelve temporalmente mediante el reaseguro ideológico de pretensiones de validez contrafácticas, puesto que en situaciones críticas, las sociedades estamentalmente organizadas amplían su poder de autogobierno mediante una mayor explotación de la fuerza de trabajo; además de incrementar el poder, directamente, por medio de una mayor coacción física o, indirectamente, por medio de la generalización de las prestaciones forzosas.

El tipo de crisis que se presenta allí es producto de contradicciones internas. Es así como, por un lado, se encuentran las pretensiones de validez de sistemas de normas y de justificación que no pueden admitir la explotación de manera explícita; y, por el otro, se presenta una estructura de clase que convierte en regla la apropiación privilegiada de la riqueza producida por la sociedad.

Las crisis se originan, por regla general, en problemas de autogobierno que hacen

⁸ *Ibidem.*

necesario reforzar la autonomía sistémica con una mayor represión. Ésta, a su vez, genera déficit de legitimación que tiene por consecuencia luchas de clases. Las luchas de clases amenazan la integración social y pueden llevar al derrocamiento del sistema político y al establecimiento de nuevas bases de legitimación; es decir, a una nueva identidad de grupo.⁹

En las **sociedades modernas** el principio de organización consiste en la relación entre trabajo asalariado y capital, enraizado en el sistema de derecho privado, lo cual genera una relación de clases no políticas.

Con el surgimiento de una esfera de intercambios entre particulares autónomos, poseedores de mercancías, que operan sin la intervención del Estado, así como con el establecimiento del mercado mundial, la sociedad civil se diferencia a partir del sistema político-económico, lo que implica la despolitización de las relaciones de clase y la anonimización del poder de clase.¹⁰

En este sentido, el Estado y el sistema de trabajo social regido políticamente, no son ya el núcleo institucional en su conjunto; más bien, el Estado fiscal, se convierte en la institución complementaria del mercado autorregulado. Aquí el Estado asegura desde afuera con instrumentos políticos la integridad territorial y la capacidad de competencia de la economía nacional. En el interior del Estado, el instrumento dominante de autogobierno pasa a ser el intercambio.

Una vez que el modo capitalista de producción se ha establecido firmemente, el ejercicio del Estado en el interior del sistema de sociedad puede restringirse a: 1) la defensa de los contratos civiles (policía y magistratura), 2) la protección del mecanismo del mercado contra efectos secundarios autodestructivos (por ejemplo, la legislación de protección al trabajador), 3) el cumplimiento de las premisas de la producción en el ámbito de la organización económica en su conjunto (educación pública, medios de comunicación y de transporte), y 4) la adecuación del sistema de derecho privado a necesidades que surjan de procesos de acumulación (derecho fiscal, derecho especial de la banca y la empresa).¹¹

Aunque ya en las sociedades estamentalmente organizadas se había establecido una diferenciación institucional entre los ámbitos de la integración sistémica y la integración social, el sistema económico seguía dependiendo de la provisión de

⁹ *Ibíd.* p.49.

¹⁰ *Ibíd.* p. 50.

¹¹ *Ibíd.* p. 51.

legitimidad del sistema sociocultural. En el capitalismo liberal, que se presenta en las sociedades modernas, sólo el relativo desprendimiento del sistema económico respecto del sistema político permite que surja, en la sociedad civil, un ámbito emancipado de los lazos tradicionales y confiado a las orientaciones de la acción estratégico utilitarista de los que participan en el mercado.

Así, los sujetos y empresarios competidores toman sus decisiones según máximas de la competencia orientada hacia la ganancia, y reemplazan la acción orientada por los valores, o al entendimiento, por una acción regida por el interés.

De esta manera, dentro del tipo de movimiento espontáneo del desarrollo económico, el principio de organización (relación entre trabajo asalariado y capital) no pone límites al despliegue de la capacidad productiva. También las estructuras normativas alcanzan un mayor campo de desarrollo, pues el nuevo principio de organización admite, por primera vez, sistemas de valores universalistas. Pero es incompatible con una ética comunicativa que no exija solo la universalidad de las normas, sino un consenso, obtenido por vía discursiva, acerca de la capacidad de generalización de los intereses normativos prescritos, es decir, es incompatible con una ética fundamentada en principios, normas y valores, que permita poner límites a la sociedad capitalista (a la apropiación privada de la plusvalía)¹².

El principio de organización desplaza el potencial de conflictos de la oposición de clases a la dimensión del autogobierno, donde se exterioriza en forma de crisis económicas. Típica del capitalismo liberal es la alternación de la coyuntura (crisis y depresión). En ella la oposición de intereses, fundada en la relación de trabajo asalariado y capital, no se manifiesta directamente en enfrentamientos de clases, sino en la ruptura del proceso de acumulación; y, por tanto, en la forma de problemas de autogobierno. A partir de la lógica de esta crisis económica puede observarse un concepto general de crisis sistémica.

Con estos elementos Habermas expone el concepto de crisis en la formación social del capitalismo liberal, de la siguiente manera:

De todos modos, el logro del principio de organización capitalista es extraordinario: no sólo emancipa el sistema económico, desprendido del sistema político, de las restricciones impuestas por los sistemas parciales

¹² *Ibíd.* p. 59.

de la integración social, sino que lo habilita para contribuir a la integración social al tiempo que desempeña sus tareas de integración sistémica. Pero con estos logros crece la vulnerabilidad del sistema de sociedad en la medida en que ahora los problemas de autogobierno, pueden convertirse en amenazas directas a la identidad.¹³

Por lo tanto, en el capitalismo liberal las crisis se presentan en la forma de problemas económicos de autogobierno no resueltos. Las situaciones de peligro para la integración sistémica son amenazas directas a la integración social; esto justifica que se hable de crisis económica. De igual modo, se recalca que en estas sociedades las crisis se vuelven endémicas porque los problemas de autogobierno no resueltos temporalmente, generados en periodos más o menos regulares por el proceso de crecimiento económico, generan por si mismos riesgos a la integración social. En este sentido, Habermas plantea que se presenta un desacoplamiento entre sistema y mundo de la vida.

Pero, ya en el marco de las sociedades estamentalmente organizadas, surgen mercados de bienes que se rigen a través de relaciones de intercambio generalizadas simbólicamente, esto es, a través del medio dinero, por medio de acciones instrumentales. No obstante, sólo con la desmembración de la economía respecto del orden estatal, que se presenta en las sociedades modernas, el medio dinero genera efectos estructurales para el sistema social en su conjunto.

Así, a medida que aumenta la complejidad del sistema, por ejemplo por medio del desarrollo de las fuerzas productivas en la economía, o de la mayor complejidad de la organización política, también aumenta la racionalización del mundo de la vida, mediante la configuración de nuevas instituciones, por el desarrollo de imágenes del mundo y por la racionalizando la moral y el derecho.

La racionalización del mundo de la vida hace posible un aumento de la complejidad sistémica, complejidad que se hipertrofia hasta el punto de que los imperativos sistémicos, ya sin freno alguno, desbordan la capacidad de absorción del mundo de la vida, el cual queda instrumentalizado. No obstante, la perspectiva habermasiana sostiene que es posible revertir este proceso de colonización del mundo de la vida, por medio de la praxis de ciudadanos que ejercen activamente sus derechos democráticos de participación y comunicación.

¹³ Ibid. p.p. 53 – 54.

El Estado y la dominación política

Con el surgimiento de las sociedades estamentalmente organizadas se originan, por un lado, las sociedades divididas en clases, gracias a la configuración de la propiedad privada, y, por otro lado, el Estado y la dominación política. En estas sociedades organizadas estamentalmente la función de integración social pasa de las relaciones de parentesco a las de dominación política.

Para Habermas el Estado es, en términos lógicos, un concepto definido jurídicamente, que en el orden material hace referencia a un poder estatal soberano tanto interna como externamente; y que en términos espaciales, se refiere a un territorio claramente delimitado y a la totalidad de los miembros, es decir al pueblo propio de un Estado.

Según este autor, el poder ejecutivo del Estado, establecido de manera burocrática, está integrado por una administración profesionalmente especializada y cubierta por funcionarios adiestrados en cuestiones jurídicas. Además puede apoyarse en el poder acuartelado de un ejército permanente, de la policía y del sistema penitenciario. Para monopolizar estos medios de aplicación legítima de la violencia debe imponerse la “seguridad pública”.

Soberano, plantea este autor sólo es aquel Estado que puede mantener en el ámbito interior la paz y el orden y que puede proteger exteriormente sus fronteras. Tiene que poder imponerse en el interior frente a poderes en competencia e, internacionalmente, tiene que poder afirmarse como un Estado que compite en igualdad de derechos. En este sentido, “la soberanía interior presupone la capacidad de imponer el ordenamiento jurídico estatal; y la soberanía exterior, la capacidad de autoafirmación en la competencia anarquista por el poder entre estados”.¹⁴

De esta manera, podemos decir que el Estado territorial es un estado monopolizador de la violencia, que posee una administración diferenciada, y se financia a través de impuestos, lo que le permite cumplir los imperativos funcionales de la modernización social, cultural y económica.

Para Habermas este proceso de formación del Estado marchaba paralelamente a la formación de naciones. Las naciones, en un sentido tradicional, “son comunidades de origen que están integradas geográficamente mediante el asentamiento y por

¹⁴ *Ibíd.* p. 84.

relaciones de vecindad; y culturalmente por medio de una lengua común, así como por costumbres y tradiciones comunes, que todavía no están integradas políticamente en el marco de una forma de organización estatal".¹⁵ Más allá de las disposiciones jurídicas, la nación tiene el sentido de una comunidad política conformada a partir de una procedencia común, al menos a partir de una lengua, una cultura y una historia común.

La invención de la nación desempeñó la función de catalizador de la transformación del Estado de la temprana edad moderna en una república democrática. La autocomprensión nacional construyó el contexto cultural en el que los súbditos podían llegar a ser ciudadanos políticamente activos. La pertenencia a la nación fundaba un vínculo de solidaridad entre personas que hasta entonces habían permanecido extrañas las unas para las otras. Así, con la formación del estado nacional en Europa, se hizo posible una nueva forma de integración social sobre la base de un nuevo modo de legitimación, a través de la participación política democrática de los ciudadanos miembros del Estado nación.

Para Habermas, en un estado democrático:

Los ciudadanos se encuentran provistos de derechos de participación política; las leyes sólo se consideran válidas cuando cuentan a su favor con la presunción, garantizada por vía de participación democrática, de que expresan un interés general y de que, por tanto, todos los afectados tendrían que poder asentir a ellas. Esta exigencia es satisfecha mediante un procedimiento que liga la legislación a un proceso de decisión parlamentaria y a la discusión pública. La juridificación del proceso de legitimación se implanta en forma de derecho de voto, universal e igual, y de reconocimiento de la libertad de organizar y pertenecer a asociaciones y partidos políticos.¹⁶

En este sentido, el estado nacional respondió a la crisis religiosa y al pluralismo de cosmovisiones, como a la urbanización y a la modernización económica, con una movilización política de sus ciudadanos. La naciente conciencia nacional hacía posible conectar una forma abstracta de integración social con cambiantes estructuras de decisión política. Una participación democrática puesta en marcha lentamente, creó con la ayuda del estatuto de la ciudadanía un nuevo nivel de solidaridad mediada jurídicamente; y, simultáneamente, proporcionó al Estado

¹⁵ *Ibíd.* p. 86.

¹⁶ HABERMAS, Jürgen. (1999) *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Editorial Taurus. Tomo II. p.509.

una fuente secularizada de legitimación. Con ello se produjo un cambio cualitativo de status de miembro de un Estado al de ciudadano de un Estado.

Derecho, normas y relaciones legítimamente reguladas

Para Habermas el derecho, la norma y las relaciones legítimamente reguladas son un componente importante del mundo de la vida. Así, por ejemplo, la soberanía, al interior de un Estado, presupone la capacidad de imponer el ordenamiento jurídico, pero particularmente de un orden jurídico respetado como válido, es decir, legítimo.

El poder legítimo, en el cual se fundamenta la dominación política, recibe dicha legitimidad, por una parte, de un orden jurídico, por medio del cual se puede disponer de los medios de sanción jurídica a través de una conciencia moral convencional. Y por otra parte, con el desarrollo de una cultura política común, que permite la transformación de miembros de un Estado en ciudadanos, por medio de la participación política a través de la democracia deliberativa.

En las sociedades modernas, con la diferenciación de la economía a través del medio dinero, surge un sistema de acción éticamente neutralizado que se institucionaliza directamente en las formas del derecho privado burgués.

El derecho privado precisa de una continua actividad legislativa, de una administración de justicia profesionalizada y de una administración compuesta por cuadros de formación jurídica, que se ajusten en sus actuaciones a las vías legalmente estatuidas, por lo tanto, la norma jurídica es considerada como válida en la medida en que el Estado garantiza al mismo tiempo la legalidad y la legitimidad del derecho.

Habermas entiende la *legalidad* como lo prescrito por la ley y conforme a ella, ésta es garantizada por un cumplimiento generalizado de las normas, que si es necesario pueden ser impuestas por medio de sanciones y de la coacción. Pero, a su vez, resalta la *legitimidad* de la regla misma, entendida como el seguimiento de las normas por respeto a la ley.

La legitimidad del sistema jurídico es posible por medio del respeto de los derechos humano, los cuales permiten la autonomía privada de los ciudadanos y, por otro lado, del principio de la soberanía popular, expresado en los derechos

de comunicación y participación que aseguran la autonomía pública de los ciudadanos.

Es decir, el derecho se legitima cuando se configura como medio de aseguramiento de la autonomía tanto pública como privada. De esta manera, considera Habermas que las personas sólo pueden ser autónomas en la medida en que en el ejercicio de sus derechos ciudadanos se entienden como autores precisamente de los derechos y las normas a los que deben *prestar obediencia* y, a su vez, argumenta que la autonomía política de los ciudadanos toma cuerpo en la autoorganización de una comunidad que se da así misma sus leyes a través de la voluntad soberana del pueblo.¹⁷ Son estos elementos, finalmente, los que en la perspectiva habermasiana configurarían una dominación política.

Relación entre lo teórico y lo empírico

En el presente capítulo se ha expuesto el marco conceptual utilizado durante todo el proceso investigativo. Por tal motivo, a continuación se señalará la forma como la teoría orientó la búsqueda, la sistematización y el análisis de la información obtenida durante el trabajo investigativo.

Los conceptos de crisis de integración social y crisis de integración sistémica, fueron fundamentales en el momento de ordenar e interpretar los datos obtenidos.

En este sentido, se analizó la tensión presentada durante los años noventa entre Estado social de derecho y neoliberalismo, como una crisis tanto de integración sistémica como de integración social, que puso de manifiesto las relaciones de poder imperantes en el país.

En primer lugar, la crisis de integración sistémica se entendió como una crisis de rendimientos y como un proceso de adaptación del sistema económico, además como un desarrollo y un proceso de complejización tanto de la economía como de la racionalidad teleológica, que paulatinamente dejó de ser regulada por el sistema político y comenzó a regirse autónomamente por los criterios del mercado, bajo una mayor libertad de actuación del sector privado.

¹⁷ HABERMAS, Jürgen. (1999) *La inclusión del otro: Estudios de teoría política*. Barcelona: Editorial Paidós. p. 252.

Esta crisis de integración sistémica se generó a través de los cambios en el sistema económico colombiano que se presentaron durante la segunda mitad del siglo XX. El primero de ellos fue la implementación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, en los comienzos del Frente Nacional, orientado por los lineamientos de la CEPAL. El segundo cambio tuvo que ver con la promoción del desarrollo económico, ya no sólo por la vía de la industrialización y por la sustitución de importaciones, fundamentada en el mercado interno, sino acompañada por una política de desarrollo del sector externo y por un estímulo hacia la exportación de manufacturas, a principios de la década de los setenta. El tercer cambio correspondió a la apertura del sistema económico registrada en los años noventa, que estuvo orientada por los principios del neoliberalismo.

En segundo lugar, la crisis de integración social se generó principalmente por la crisis de legitimación del sistema político, manifestada en la restricción del derecho de organizar y pertenecer a partidos políticos, como por la limitación de la participación política a través del voto libre, universal e igual, y por la formación de una cultura política autoritaria que limitó la formación de una cultura política democrática en Colombia.

Esta crisis de legitimación del sistema político se caracterizó por la pervivencia de fenómenos de larga duración como fueron: el desarrollo de una democracia restringida, la exclusión de la participación política de los movimientos sociales y partidos políticos diferentes a los tradicionales, el clientelismo, la abstención electoral y el manejo represivo de los conflictos sociales.

Finalmente se argumenta como en Colombia a finales del siglo XX la crisis de integración social y de integración sistémica generó una contradicción entre el modelo económico neoliberal y el sistema político fundamentado en la concepción de un Estado social de derecho, lo que generó una mayor autonomía del sistema económico respecto al sistema político, esto debido a las relaciones de poder que se presentaron en el país desde el Frente Nacional hasta la apertura económica de principios de la década de los noventa.

2. Aspectos sociopolíticos y socioeconómicos de Colombia entre 1958 y 1974

Introducción

Entre las décadas del cincuenta y del sesenta del siglo XX se presentaron en Colombia tres hechos históricos de relevancia política, económica y social que marcaron la dinámica del país durante las dos décadas siguientes. Estos hechos, a finales de los años ochenta, se encontraban en crisis y en transición hacia un cambio que se reflejaría en el periodo siguiente.

Primero, entre 1967 y 1968 se presentó un cambio en la política económica del país, en la cual se combinó la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones -que tenía como fundamento el desarrollo del mercado interno- con una política de promoción de las exportaciones -basada en el mercado exterior-. En este periodo Colombia exportaba materias primas y bienes manufacturados, pero no lograba, ni logró, consolidar un sector exportador de bienes de capital. Este hecho hizo que el país tuviera una dependencia con el exterior, relacionada especialmente con la importación de los bienes de capital. Pero, además, la reconversión industrial que se estaba desarrollando dependía de la disponibilidad de divisas, lo que contribuyó en la promoción de la inversión extranjera en el país y en la deuda externa con el sistema financiero internacional. Esto marcó el tránsito de una economía, fundamentalmente cerrada, a una economía en contacto con el exterior, pero con la particularidad que seguía estando protegida por el Estado.

Segundo, en 1974 finalizó el Frente Nacional (1958 – 1974) pero, la coalición entre el Partido Liberal y el Partido Conservador continuaba rigiendo en el país, especialmente bajo el marco del artículo 120 de la Constitución Política, producto de las reformas presentadas en 1968. Dicho artículo contemplaba que “el nombramiento de los funcionarios públicos se haría en forma tal que se proporcionaría participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República”.¹⁸

Tercero, entre 1960 y 1970 se crearon o impulsaron organizaciones políticas y sociales distantes al bipartidismo imperante durante el Frente Nacional, tales como la Alianza Nacional Popular (ANAPO), el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), y el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario (MOIR). También se crearon organizaciones de trabajadores como la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), en 1938, la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC) en 1946, la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia, (CSTC). Algunos movimientos cívicos y sociales también aparecieron durante este periodo. Entre éstos se cuentan al Movimiento Obrero Estudiantil Campesino (MOEC), la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y, también, surgieron organizaciones guerrilleras algunas de ellas activas actualmente: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército Popular de Liberación (EPL) y Movimiento 19 de Abril (M19).

Pero hacia mediados y finales de la década de los ochentas estos procesos ya se encontraban en crisis:

Se planteaba desde la administración Barco (1986 – 1990) con el *Programa de Modernización Económica*, y especialmente en la de Gaviria (1990 – 1994), bajo el plan de desarrollo *Colombia: la revolución pacífica*, las limitaciones del modelo de industrialización por sustitución de importaciones; y se argumentaba, desde estos gobiernos, que era necesario realizar una apertura económica para superar la tasa de crecimiento de la economía, obtenida durante la década de los ochenta, que había sido de 3.6%.

Posteriormente, entre 1984 y 1988 se aprobó la elección por parte del constituyente primario de alcaldes a través de la denominada *elección popular de alcaldes*. Con ello se consideraba, de manera específica, que se abría un camino democrático para el acceso al poder de grupos o movimientos políticos diferentes al Partido Liberal y al Conservador.

¹⁸ *Constitución Política de Colombia*. (1986) Santafé de Bogotá: Editorial Temis S.A. p. 96.

Finalmente, durante la década de los ochenta se presentó una fuerte represión a las organizaciones sociales y se generó el exterminio de más de 1.300 militantes del partido Unión Patriótica (UP). En este periodo se hizo un uso permanente de los estados de excepción.

A continuación se realizará un estudio histórico de Colombia en la segunda mitad del siglo XX, lo cual permitirá obtener una mirada general de los principales hechos políticos, económicos y sociales ocurridos en este periodo, especialmente la configuración de una democracia restringida, el proceso de modernización del Estado acompañado de relaciones premodernas y patrimonialistas, la creación de organizaciones sociales y de movimientos armados, y, finalmente, el impulso de la economía a través de la política de industrialización por sustitución de importaciones, complementada con la política de promoción de exportaciones.

La democracia restringida, un fenómeno de larga duración

Un elemento sobresaliente del Frente Nacional fue la conformación de una coalición entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, que conllevó en la práctica a la creación y configuración de un partido único, el cual excluyó de la participación política a otros grupos contrarios a su posición. Fue así como, por medio de una reforma a la Constitución Política, los partidos tradicionales pretendieron asegurar el orden y constituirse como un órgano de poder en el país. Esta condición, una *democracia limitada*,¹⁹ se manifestó posteriormente en una creciente situación de deslegitimación del Frente Nacional y en el apoyo a los movimientos políticos Alianza Nacional Popular y al Movimiento Revolucionario Liberal, como también a través del surgimiento de organizaciones guerrilleras y de una creciente situación de protesta, desarrollada por diferentes organizaciones sociales, como los sindicatos, las organizaciones campesinas, indígenas y estudiantiles.

Las coaliciones bipartidistas se han presentado constantemente en Colombia desde el siglo XIX. Ejemplo de ellas han sido: el Partido Nacional (1857), entre fracciones de los partidos Liberal y Conservador, para respaldar la candidatura presidencial de Tomás Cipriano de Mosquera; la Unión Republicana (1909-1914), entre conservadores y grupos liberales, para derrocar el gobierno de Rafael

¹⁹ Denominada así por Hésper Eduardo Pérez en *Proceso del Bipartidismo Colombiano y Frente Nacional*.

Reyes; la Concentración Nacional (1930-1932), entre liberales y conservadores republicanos, para apoyar la candidatura de Enrique Olaya Herrera; la Unión Nacional (1946), entre liberales y conservadores moderados, para conformar un gobierno de coalición por la renuncia a la presidencia de la república de Alfonso López Pumarejo; entre otras.

Varias fueron las características que tomaron estas coaliciones bipartidistas. En primer lugar, se utilizaron como un instrumento para detener o debilitar el ascenso político de las facciones más ideologizadas y más beligerantes de los partidos políticos Liberal y Conservador. Y, en segundo lugar, se generaron con el objetivo de controlar los conflictos políticos violentos o las luchas sociales y económicas. En este sentido, estas coaliciones se constituyeron para mantener la estabilidad y fortaleza del régimen político imperante en la sociedad, en la medida en que las confrontaciones civiles o partidistas se pudieran convertir en lucha de clases, y se colocara en peligro la estabilidad del país.

Las raíces del Frente Nacional, según Héctor Lara Romero,

[...] estuvieron muy arraigadas en los cambios que se presentaron a diferentes niveles en el país para los años cuarenta. Los partidos políticos tradicionales, liberal y conservador, habían servido en tiempos pasados para expresar los matices más o menos contradictorios de la élite social en cuanto a la concepción del Estado, la economía y la sociedad, que hasta finales del siglo XIX se traducían en violentas luchas civiles. En el transcurso del siglo XX, el afianzamiento del desarrollo del país por la economía de mercado, especialmente después de los años 20, permitió una mayor integración económica y social de las clases dirigentes, que veían cada vez más innecesario recurrir a los conflictos abiertos entre los dos partidos. En la medida en que fue desapareciendo la diferencia de intereses por la orientación del Estado a favor de un sector de la élite, las diferencias entre los partidos para esos sectores perdían importancia y por consiguiente era más factible realizar coaliciones y gobiernos compartidos. De ahí la necesidad explícita de buscar una salida al tradicional conflicto violento entre los dos partidos, por parte de esas mismas élites gobernantes, creando un ambiente de estabilidad política. En caso contrario se corría el riesgo de arrasar la reproducción del sistema social y de su dirigencia política.²⁰

²⁰ LARA ROMERO, Hector. *Historia Contemporánea de Colombia*. Escuela Superior de Educación Pública ESAP. p. 114.

En el mismo sentido, Gabriel Silva Luján afirma que

[...] para el cuarto decenio del siglo XX el esquema de desarrollo por la vía capitalista se impuso definitivamente, y ya se había presentado importantes procesos de unificación económica y social de las clases dirigentes, que hacían cada vez más innecesario los conflictos abiertos entre los partidos. No se trataba como había ocurrido en el pasado de desatar el conflicto partidista para llegar por allí a imponer los intereses sectoriales en la orientación del Estado, ya que estos intereses se hacían cada vez más homogéneos. En la medida en que la élite se hacía una sola fuerza social, las diferencias entre los partidos perdían relevancia para esos grupos dirigentes y las posibilidades de coalición y gobierno compartido se hacían más intensas. A partir de ese momento, la historia de las coaliciones se convirtió en la historia de la lucha de las élites para encontrarle una salida al tradicional conflicto violento entre los dos partidos, que se había convertido en un real peligro para la reproducción del sistema social y de su dirigencia económica, y así crear un clima de estabilidad política para el desarrollo de las fuerzas productivas.²¹

Con la creación de la institución del Frente Nacional por medio del plebiscito del primero de diciembre de 1957, se eliminó la posibilidad de participación política y democrática de partidos políticos diferentes al Liberal y al Conservador, puesto que constitucionalmente debía existir paridad en los miembros de las corporaciones públicas (senado, cámara, asambleas y concejos), y repartición mecánica de todos los cargos de la administración pública, entre ellos el gabinete ministerial, las gobernaciones y las alcaldías; el único cargo de libre remoción era el del Presidente de la República, pero era alternado entre los dos partidos tradicionales. De esta manera se creó, en la práctica, un partido único institucionalizado por medio de la Constitución Política. Este nuevo partido de gobierno no tenía ningún opositor que legalmente pudiera disputarle el poder.

Este hecho desplazó la lucha entre los dos partidos por el poder a la lucha entre las fracciones de cada partido. En la medida en que se estableció la paridad y la alternación de los cargos públicos, al poner los límites de la mitad de los puestos para cada partido y la rotación en la presidencia de la república por la nueva obligación constitucional, se localizó a nivel de las fracciones partidistas

²¹ SILVA LUJÁN, Gabriel. El Origen del Frente Nacional y el Gobierno de la Junta Militar. En: *La Nueva Historia de Colombia*. (1989) Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A.. Tomo II. Pág. 183.

la pugna por la primacía dentro de cada partido para acceder al poder central, que se constituía con los sectores mayoritarios de los dos partidos.²²

Para este momento las fracciones de los partidos estaban divididas en varias corrientes. Por un lado, el Partido Conservador estaba dividido en *laureano - alzatistas* o *independientes* (seguidores de Laureano Gómez y Guillermo Alzate) y *ospinistas* o *unionistas* (seguidores de Mariano Ospina Pérez); y por otro lado, el Partido Liberal estaba dividido entre el *oficialismo* y el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL).

Pese a esto, por medio del plebiscito de 1957 se promovió la modernización de los partidos, sujetándola directamente a la modernización del aparato estatal. Así, se determinó la creación de la carrera administrativa y de una burocracia pública orientada bajo criterios de eficiencia y racionalidad.

Movimientos políticos y organizaciones sociales diferentes a los partidos políticos tradicionales

Los gobiernos frentenacionalistas consideraron cualquier intento de oposición al acuerdo bipartidista como peligroso para la estabilidad de esta institución, aunque el proceso de deslegitimación del sistema político creaba la necesidad de nuevas formas de representación diferentes a las de los dos partidos.

En este sentido, el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) y la Alianza Nacional Popular (ANAPO), con origen en el mismo sistema político y orientadas, respectivamente, por el liberal Alfonso López Michelsen y el general Gustavo Rojas Pinilla, discreparon alrededor de la alternación del poder y buscaron romper con el esquema del monopolio frentenacionalista.

El Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) desde las elecciones de 1960 rompió con la ideología del liberalismo que apoyaba al sistema de coalición y alternación del Frente Nacional. En las elecciones de ese año, el 40% de los votantes y de los grupos opositores manifestaron su desacuerdo con los programas de la coalición. El MRL tuvo un triunfo en esas elecciones al conseguir la cuarta parte de la votación liberal, pero posteriormente con un debilitamiento sufrido después de

²² PÉREZ, Héser Eduardo. (1989) *Proceso del Bipartidismo Colombiano y Frente Nacional*. Bogotá: Centro Editorial Universidad Nacional de Colombia.. p. 105.

las elecciones de 1966, replanteó su estrategia política y se alió con el gobierno liberal de Carlos Lleras Restrepo.

La Alianza Nacional Popular (ANAPO) fue un partido político fundado por el general Gustavo Rojas Pinilla, que se configuró como un movimiento contrario al Frente Nacional. Este partido político recibió un fuerte apoyo en las elecciones de 1970, las cuales demostraron el debilitamiento del sistema político.

Según Héctor Lara Romero:

Los resultados de las elecciones del 19 de abril de 1970 en donde el candidato de la coalición del Frente Nacional, Misael Pastrana Borrero, obtuvo según estadísticas de la Registraduría Nacional, el triunfo por sólo 1.6%, 556 votos, sobre el candidato de la ANAPO, Gustavo Rojas Pinilla, quién se oponía a los acuerdos bipartidistas, levantó sospecha y fue prueba ante los amplios sectores anapistas de un fraude de última hora con el triunfo del general Rojas. El apoyo a la votación alternativa populista provino, en las elecciones presidenciales del 70, en su mayoría de los electores urbanos y, en particular, de los sectores socioeconómicos más débiles. Precisamente este hecho, el que los estratos sociales mayoritarios y potencialmente más desestabilizadores, los sectores pobres y medios de las ciudades, no acogieran incondicionalmente las políticas y los programas de la coalición, al apoyar significativamente el reto de la ANAPO, implicaba un descalabro en el apoyo político al sistema bipartidista. Ante los disturbios, manifestaciones y movilizaciones populares en los distintos sitios del país, la respuesta del gobierno se tradujo en medidas como la censura a los medios de comunicación, el toque de queda, la Ley seca, el arresto domiciliario a dirigentes de la ANAPO y la militarización de las principales ciudades.²³

Con la pérdida de las elecciones de la Alianza Nacional Popular (ANAPO) se frustraron las aspiraciones de cambio del sistema político.

Durante este período, como se mencionó anteriormente, también se crearon o se fortalecieron varias organizaciones de trabajadores y organizaciones sociales, como fueron: la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC) o la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC), el Movimiento Obrero Estudiantil Campesino (MOEC), la

²³ LARA ROMERO, Héctor. *Historia Contemporánea de Colombia*. Escuela Nacional de Educación Pública ESAP. Págs. 128 129.

Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario (MOIR).

De igual forma, surgieron organizaciones guerrilleras, algunas de ellas activas actualmente, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento 19 de abril (M19).

Desde principios del siglo XX se constituyeron en Colombia las primeras organizaciones de trabajadores. En 1913 se fundó la Unión Obrera de Colombia, en 1936 la Confederación Sindical de Colombia (CSC), la cual en 1938 pasó a llamarse Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y fue establecida por iniciativa del liberalismo. Posteriormente, en 1946 se creó la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC) por mediación de la Iglesia católica colombiana.

En 1947 ya existía un núcleo de 165.000 trabajadores que se encontraban organizados en sindicatos, y de ellos el 66% actuaba bajo la dirección de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC). Su peso numérico era bastante bajo, apenas agrupaba el 5.5% de la población ocupada, pero se constituía en un grupo de presión importante.

Cuadro No 1

Evolución de la tasa de sindicalización (1947 – 1980)

Año	Población ocupada	% de sindicalizados
1947	3.995.558	5.5
1965	5.134.125	15.4
1980	8.236.000	15.8

Fuente: Guillermo Perry, Hernández Gómez y Rocío Londoño. *El sindicalismo y la política económica*. Fedesarrollo. 1985.

El 11 de junio de 1946 se llevó a cabo el congreso fundacional de la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC). Su antecedente más inmediato era el proyecto de formación de la Central Nacional de Trabajadores (CNT) promovida por Jorge Eliécer Gaitán y por un sector disidente de la CTC.

La nueva confederación se constituyó con cuarenta sindicatos agrupados en la Unión de Trabajadores de Antioquia, la Federación Agraria Nacional, la Unión de

Trabajadores de Boyacá y la Federación de Mineros de Cundinamarca. La mayoría de ellos se encontraban influidos por la iglesia católica colombiana. Este gremio de trabajadores fue concebido como una alternativa diferente al sindicalismo de tendencia liberal o comunista, por parte de la Iglesia Católica, el conservatismo y el sector empresarial antioqueño.

Posteriormente, en el XII Congreso de la Confederación de Trabajadores de Colombia, realizado entre el 18 y 21 de diciembre de 1960, se rompieron los acuerdos logrados entre el sector comunista y el sector liberal, y fueron retiradas alrededor de 74 organizaciones de ideología diferente a la liberal.

Ese mismo año, las federaciones, sindicatos expulsados y organizaciones que se retiraron del XII congreso de la CTC, que tenían una influencia comunista, crearon el Comité de Unidad de Acción y Solidaridad Sindical, que en 1964 se convirtió en la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC).

Las divergencias de varios sindicatos pertenecientes al Comité de Unidad de Acción y Solidaridad Sindical con el Partido Comunista Colombiano, provocó que estas organizaciones no ingresaran a la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia, sino que por el contrario bloques sindicales independientes; además de fundar la CGT.

Otras organizaciones sociales tuvieron su fundación en este periodo, como el Movimiento Obrero Estudiantil Campesino (MOEC) en 1960, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) en el año 1971, y el Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario (MOIR) también en 1971.

Es significativo, además, el nacimiento de grupos armados revolucionarios en este periodo. En 1964 se organizaron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); en 1965 hizo su aparición el Ejército de Liberación Nacional (ELN); en 1967 ocurrieron las primeras operaciones del Ejército Popular de Liberación (EPL), y en 1970 se fundó el Movimiento 19 de Abril (M19).

Según Francisco Leal Buitrago:

[...] Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, emergieron en los primeros años de la década de los sesenta, como una respuesta a la represión militar en las zonas de autodefensa campesina de las regiones de Sumapaz y Tequendama. En este sentido, constituyeron el subproducto más directo de la época de la Violencia. Ya en la siguiente década, esta guerrilla se multiplicó cubriendo varios frentes a lo largo de

todo el territorio nacional. Por otra parte el Ejército de Liberación Nacional, ELN, surgió en 1965 como consecuencia directa de la atrofia política que sufrió el movimiento estudiantil, al no encontrar salidas políticas legales a la búsqueda de espacio público ante el ensanche policlasista de la universidad. En alguna medida, el Ejército Popular de Liberación, EPL, como tercer ejemplo, puede inscribirse en esta misma lógica. Finalmente, el cuarto caso guerrillero se ubica en el movimiento 19 de Abril, M19, nacido de la frustración del ahogado triunfo electoral de la ANAPO en 1970.²⁴

Pero el surgimiento de nuevos movimientos políticos y de organizaciones sociales no significó la ampliación de las formas de participación políticas y democráticas por parte de la sociedad civil, puesto que se hizo un uso preponderante de la fuerza para controlar a los nuevos movimientos contrarios al sistema político imperante. En este escenario se primó el manejo represivo del conflicto entre el Estado, las organizaciones políticas y sociales, al igual que con los movimientos guerrilleros.

Es por esto que puede concluirse que la coalición bipartidista se constituyó como un órgano en el poder que excluyó de la participación política a otras organizaciones sociales y grupos políticos, los cuales no tuvieron canales democráticos de participación y deliberación, por medio de los cuales solucionar sus diferencias con el establecimiento.

Posteriormente, con la finalización del Frente Nacional en 1974, no se destruyeron los vínculos entre los dos partidos tradicionales ni tampoco los instrumentos legales para compartir el poder.

Puesto que en 1968 la reforma a la Constitución Política creó el artículo 120 que permitía la continuación del bipartidismo, aunque bajo la figura del respeto a la participación adecuada y equitativa del partido mayoritario diferente al del Presidente de la República, este artículo estipulaba:

Art. 120. Corresponde al Presidente de la República como jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

1) Nombrar y separar libremente los ministros de despacho, los jefes de departamentos administrativos y los directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales.

²⁴ LEAL BUITRAGO, Francisco. (1984) Estado y política en Colombia. Colombia: Editorial Siglo XXI. p. 157.

Parágrafo. Los ministros del despacho serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, pero la paridad de los partidos conservador y liberal en los ministerios, las gobernaciones, alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenezcan a la carrera administrativa, se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978.

Para preservar, después de la fecha indicada, con carácter permanente el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República [...].²⁵

Por lo tanto, se permitió que los dos partidos mayoritarios del país, el Liberal y el Conservador, pudieran compartir la administración del Estado. Pero es importante resaltar que por medio de la práctica del clientelismo, llevada a cabo por los partidos tradicionales, se contribuyó al mantenimiento de sus grupos de electorales.

Desde finales de la década de 1950 el tamaño del aparato burocrático del Estado tuvo un importante aumento. Lo cual estuvo relacionado con la modernización del órgano estatal, en el que influyó, por un lado, el crecimiento de la economía, debido al buen desempeño de las exportaciones cafeteras y de la producción industrial durante las décadas del cincuenta y del sesenta; y por otro lado, porque el Estado comenzó a desempeñar un papel predominante en la orientación de la economía y manejo del gasto público, como motor del desarrollo regido por los criterios del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. De esta manera se aumentó la generación de empleo y de recursos.

Según Fernando Uricoechea:

[...] la distribución burocrática de los niveles nacional, departamental y municipal en las tres ramas del poder público cubría todo el escenario burocrático a finales de la década de los cincuenta. El conjunto era modesto en volumen y crecimiento, pues escasamente llegaba a los 130.000 empleados públicos en 1957. Por efecto de la nueva organización se invirtieron las tendencias de crecimiento burocrático. Se inició un aumento sostenido del nivel central que superó, entrada la época de los años setenta, a los dos restantes. Fuera de ello, la expansión del conjunto

²⁵ *Constitución Política de Colombia*. (1986) Santafé de Bogotá: Editorial Temis S.A. p. 96.

se aceleró significativamente. Ya en el año 1972 el número de funcionarios públicos se acercaba al medio millón y en 1987 al millón.²⁶

Pero el crecimiento burocrático no fue solamente cuantitativo, también se presentó diversificación. Paralelamente a la organización tradicional que se amplió con una serie de departamentos administrativos, aparte de las áreas electoral, fiscalizadora y de control, emergió un sector de organismos descentralizados, que en poco tiempo aumentó el volumen del presupuesto y personal. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, aumentaron el panorama de un complejo aparato burocrático con tendencias de gran modernidad. Pero tal complejidad del aparato estatal se utilizó de manera clientelista en beneficio del sistema bipartidista, acompañado de la corrupción y en detrimento de la eficiencia administrativa.

El desarrollo del clientelismo estuvo estrechamente relacionado con el proceso de deslegitimación que sufrió el régimen político con la conformación del Frente Nacional.

La paridad en el reparto de los cargos públicos y la alternación de los partidos en la presidencia de la república, rompieron con la tradicional pertenencia ideológica a los partidos políticos, en la cual los miembros del movimiento contrario eran considerados como enemigos. Asimismo, fue sustituida por los acuerdos de permanencia conjunta en el poder, lo que generó un lento proceso de deslegitimación.

En este sentido, la pérdida del sentimiento de pertenencia hacia cada uno de los partidos tradicionales como efecto del Frente Nacional, tuvo como consecuencia que la lealtad partidista fuese cohesionada por medio de la búsqueda de beneficios burocráticos o económicos, fenómeno conocido como clientelismo.

Esta paulatina pérdida de legitimidad y de representación política comenzó a ser compensada, de esta manera, por medio del control bipartidista de los cargos públicos y de los recursos económicos oficiales, con ello se convirtió el clientelismo en un articulador político entre los grupos dominantes y la sociedad.

En conclusión, el manejo clientelista de los recursos y cargos del Estado creó una compleja red partidista de relaciones personales, con la cual los partidos Liberal y Conservador crearon grupos adherentes al sistema político.

²⁶ Uricoechea, Fernando. (1986) *Estado y burocracia en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. p.p. 74 126.

Pero esta crisis de legitimidad del régimen político también se manifestó por medio de la baja participación electoral, o de la abstención, que se convirtió en un medio a través del cual se expresaba el descontento político. Es importante resaltar que la participación política en las democracias representativas, por medio del sufragio universal, ha sido la principal forma de legitimación del poder político, y que en Colombia desde 1958 la abstención electoral ha tenido amplios niveles.

Según Patricia Pinzón de Lewin y Dora Rothlisberger, el nivel de participación electoral en Colombia históricamente ha sido bajo. Por ejemplo, en 1980 y 1984 se presentó una votación del 34% y 38% en las elecciones para corporaciones públicas. Posteriormente, en las elecciones presidenciales de 1982 y 1986 la participación fue del 41% y 43% respectivamente.²⁷

Esta tendencia de baja participación electoral pareció cambiar, principalmente, en las elecciones de corporaciones públicas y de alcaldes populares de 1988, las cuales registraron una participación del 67% para alcaldes y 66% para concejos municipales.²⁸ Aunque estos porcentajes se redujeron en 1990 al presentarse una votación del 58% para alcaldes y 56% para cámara, finalmente, las elecciones presidenciales de 1986 y 1990 tuvieron una baja participación electoral, ambas con una participación del 43%.

Estos datos que muestran una tendencia histórica de baja participación electoral, con excepción de la primera elección popular de alcaldes en 1988, han sido complementados por otros autores, entre ellos Ricardo García Duarte, quien afirmó que “[...] la abstención, o lo que es lo mismo, la no participación en términos electorales, es una característica crónica del comportamiento político de los colombianos. Casi nunca es menor al 50% del potencial electoral”.²⁹ También Daniel Zovatto concluyó, en una investigación sobre la participación electoral en América Latina, que Colombia tiene el promedio más bajo y es el único país que posee una participación electoral inferior al 50% en toda la región.

²⁷ PINZÓN DE LEWIN, Patricia & ROTH LISBERGER, Dora. La participación electoral en 1990: ¿un nuevo tipo de votante? En: CEREC. (1991) *Los nuevos retos electorales, Colombia 1990: antesala del cambio*. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes. (p)

²⁸ La mayor participación electoral en las elecciones de 1988 estuvo relacionada con la primera elección popular de alcaldes. Según Pinzón & Rothlisberger “[...] al acercar al elector más a la política local para decidir quién regirá los destinos de su municipio, se dio un paso más hacia la modernización política y la apertura democrática del país”. *Ibíd.* p. 137.

²⁹ GARCÍA DUARTE, Ricardo. *Elecciones parlamentarias 1994: el mercado político y la lógica de clientela*. En: Revista Foro. Número 23. Abril de 1994. p. 21.

Cuadro No 2
Promedio de participación electoral 1978-2004 y 1978-2006

PAIS	Promedio 78-04 (%)	Promedio 78-06 (%)
Argentina	81.22	81.22
Bolivia	74.20	75.67
Brasil	83.44	83.40
Chile	91.71	90.70
Colombia	44.45	44.53
Costa Rica	78.08	76.47
Ecuador	72.35	72.33
El Salvador	51.70	51.70
Guatemala	55.01	55.01
Honduras	73.57	70.93
México	71.25	67.02
Nicaragua	80.67	80.01
Panamá	72.70	72.70
Paraguay	67.06	67.06
Perú	81.68	82.69
Uruguay	88.61	88.61
Venezuela	72.51	72.85
América Latina	69.94	70.18

Fuente: ZOVATTO, Daniel. (2006) *En: Democracia y desarrollo en América Latina*. <http://socioenlinea.blog.lemonde.fr/2007/07/01/la-abstenciom-electoral-en-colombia/>

En términos generales puede afirmarse que en Colombia se presentó una democracia restringida y un proceso de deslegitimación del régimen político,³⁰ lo

³⁰ Es importante resaltar los conceptos de legitimidad y poder político. Habermas considera que en la política se desarrolla el medio generalizado poder. El derecho de ejercer el poder no sólo implica ocupar un cargo

cual se manifestó a través de la exclusión de la participación política y democrática de los partidos políticos diferentes a los tradicionales, por medio de la abstención electoral y de la ampliación de la práctica del clientelismo.

Es así como se restringió también la formación de una **cultura política democrática**, puesto que se limitó a los colombianos sus derechos de participación política y de discusión pública. Y a su vez, porque se coartó tanto la libertad de organizar como de pertenecer a organizaciones políticas y sociales, formadas o elegidas libre y autónomamente por los ciudadanos.

Desarrollo económico: industrialización por sustitución de importaciones y fomento de las exportaciones

Durante el Frente Nacional el Estado jugó un papel importante en el manejo de la economía, pues promovió una política de industrialización por sustitución de importaciones, que se fundamentó en el desarrollo del sector industrial por medio de controles a la economía; es decir, se promovió un estado intervencionista, bajo los principios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Según Gabriel Misas Arango, en el periodo 1951-1970 se presentó un auge en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, en el cual se tomaron medidas importantes, como la elevación de los aranceles, dado que éste había sido el mismo hasta 1951 del existente en 1931. Así, hubo una acción deliberada del Estado para elevar aranceles, para el control de cambios y un impulso a través de la política monetaria basada en el crédito de fomento a las actividades industriales. También se creó una serie de instituciones al amparo

en el marco de una organización en que las relaciones de poder estuvieran jerárquicamente organizadas sino que principalmente este medio generalizado requiere de legitimación debido a que con él se genera una interacción entre quienes ostentan el poder y los sometidos al poder. *En las sociedades modernas y en los Estados democráticos esta legitimidad se alcanza por medio de la participación política a través del voto, universal e igual, y del reconocimiento de la libertad de organizar y pertenecer a asociaciones y partidos políticos.* Según este autor “como el que ostenta el poder puede hacer uso de su facultad de definición y decidir que fines han de considerarse colectivos, esa desventaja estructural sólo podrá quedar compensada si los sometidos al poder pueden enjuiciar desde un punto de vista normativo esos fines, y pueden refrendarlos o rechazarlos”. HABERMAS, Jürgen. (1999) *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Editorial Taurus. Volumen II. p.p. 386 – 388.

de las teorías que tenían mucha intensidad en el momento, como el modelo de sustitución de importaciones de la CEPAL.³¹

Para este autor, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones fue posible por una alianza que se dio en el bloque de clases en el poder entre dos grandes fuerzas: los cafeteros y los industriales. Los cafeteros, por su parte, se constituyeron como los principales proveedores de divisas en este periodo, gracias a que al inicio de la década del cincuenta, casi el 90% de las divisas que tenía el país provenían de las exportaciones cafeteras; mientras que los industriales eran los principales usuarios de esas divisas, y eran quienes importaban materias primas, maquinaria y tecnología para el proceso de producción incipiente de la industria manufacturera. Ese pacto entre cafeteros e industriales permitió que durante un largo período funcionara el proceso de sustitución de importaciones a través del manejo de la tasa de cambio y de la tasa de interés.

Es por esto que, para Juan Felipe Gaviria:

[...] no era aventurado afirmar que el inicio del Frente Nacional no marcó el triunfo de una fracción de clase, en el sentido de la persistencia de un grupo minoritario derrotado, sino más bien la unificación de intereses alrededor de una fracción de clase con una concentración tal del poder político y económico, que reducía al mínimo la posibilidad de expresión y de lucha de los demás sectores. El reflejo en lo económico era claro: la persistencia en todos los órdenes de un modelo industrializador que condicionaba la política económica en todos los campos y que aceptaba, a regañadientes, la presencia de otras inquietudes sólo en la medida de sus relaciones con el sector industrial. Así, el reformismo agrario era más una política urbana que la respuesta clara a la opción que debía jugar la agricultura en el desarrollo; el déficit crónico de divisas era tan solo una restricción más a la posibilidad de crecimiento del sector industrial; el mercado de capitales se vio únicamente como precondition indispensable para el surgimiento de una industria fuerte; los recursos naturales, como energía y petróleo, eran sólo materias primas básicas para la consolidación de la industria moderna.³²

³¹ MISAS ARANGO, Gabriel. (2001) *Desarrollo económico y social en Colombia, siglo XX – De la sustitución de importaciones a la apertura económica. La difícil consolidación industrial*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia. p.113

³² GAVIRIA, Juan Felipe. (1989) *La economía colombiana: 1958 - 1970*. En: *La Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo V. p. 168.

Veamos ahora con detenimiento cómo se dio este proceso de industrialización, y cómo fue la política económica que lo orientó. Para ello, tendremos en cuenta el estudio del economista Jesús Antonio Bejarano titulado *Industrialización y política económica 1950 – 1976*.

De acuerdo con Jesús Antonio Bejarano, pueden distinguirse dos etapas en el proceso de industrialización colombiano: 1) una sustitutiva de importaciones, que si bien se inicia desde los años treinta, adquiere su configuración precisa en la década del cincuenta, y mantuvo su carácter estrictamente sustitutivo hasta 1967. 2) La otra etapa, prolongando la anterior, inicia su curso al amparo del Estatuto Cambiario de 1967 y de la Reforma Constitucional de 1968, adquiriendo su cabal realización debido a la favorable coyuntura mundial de comienzos de la década del setenta. En esta etapa, la industria colombiana, sin abandonar su carácter sustitutivo, apoyó su expansión fundamentalmente sobre la exportación de manufacturas, lo que le permitió modificar, en parte, las condiciones de acumulación desarrolladas desde los años cincuenta.³³

La etapa propiamente sustitutiva (1930-1967), definida por una rápida modificación en la composición de la oferta interna industrial, desarrolló hasta más o menos 1958 la sustitución de bienes de consumo corriente y, en alguna medida, la de bienes de consumo durable, para iniciar, a partir de allí, la sustitución de bienes intermedios y de capital, dentro de los límites impuestos por la amplitud y composición del mercado interno.

La sustitución de importaciones de bienes de consumo corriente logró profundizarse, apoyándose inicialmente sobre un mercado interno del cual se aprovechaba tanto la demanda establecida, y anteriormente cubierta por las manufacturas extranjeras, como de la notable expansión del consumo interno durante los años de la segunda postguerra mundial. Esta expansión estuvo asociada al crecimiento del empleo en la industria manufacturera y al aumento del volumen total de remuneraciones, pese al descenso de los salarios reales.

La sustitución de bienes intermedios y de capital, por el contrario, se vio rápidamente limitada por las dimensiones del mercado interno para bienes finales. Una vez saturado el mercado de bienes de consumo corriente, hacia 1958, la dinámica de la expansión industrial y de expansión del mercado, comenzó a depender de la ampliación de los sectores de bienes intermedios y de capital, a

³³ BEJARANO, Jesús Antonio. *Industrialización y política económica 1950 – 1976*. En: *Colombia Hoy*. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia. 1996. p. 211.

través del consumo productivo que ella implicaba. Sin embargo, la ampliación del mercado por este camino ocurría de una manera mucho más lenta que antes, toda vez que la base industrial de bienes de consumo final, que determinaba la amplitud de la sustitución de bienes intermedios y de capital, estaba a su vez limitada por el agotamiento del mercado para sus propios bienes. Fue entonces cuando se empezó a hablar de las tendencias al estancamiento y del agotamiento del proceso sustitutivo de importaciones.

Si en el plano interno las posibilidades de expansión y la configuración intrasectorial de la base industrial estaban determinadas por la evolución y por las características del mercado interno, también estaban determinadas, desde el plano externo, por la capacidad para importar. De esta manera, el curso de la industrialización colombiana durante la etapa propiamente sustitutiva, estuvo determinada tanto por la composición y ritmo de la expansión del mercado, como por las fluctuaciones del sector externo, por cuanto la economía colombiana estaba sometida a la importación de bienes de capital, pasando así la producción a depender directamente de la disponibilidad de divisas.

Las restricciones del mercado llevaron tempranamente al sector industrial a una diversificación demasiado extensa que respondía a la fragmentación del mercado. Simultáneamente, la incorporación de tecnología por parte de las unidades productivas creadas para sustituir la oferta externa, se caracterizaba por un alto grado de mecanización respecto a la oferta interna de factores productivos, lo cual se tradujo en el montaje de escalas de planta, superiores a la capacidad de absorción de productos por el mercado. Al mismo tiempo, la adopción de estas escalas, por el mayor potencial productivo respecto a las demás pre-existentes, les permitió conformar elevadas barreras de entrada tanto por el inferior nivel de costos de producción de las empresas establecidas con tecnología moderna, como por el tamaño del mercado que convertía las escalas de planta en la principal barrera. A ello se sumaba la escasez de divisas con relación a los fondos internos de acumulación; escasez que determinaba que el acceso a ellas se convirtiera en un requisito de penetración al aparato productivo, generándose así un proceso de monopolización.

En la medida en que el crecimiento industrial avanzaba sobre una elevada concentración, se advertía un primer efecto sobre las tasas de absorción de empleo.

[...]El crecimiento de la producción recaía sustancialmente en las empresas grandes, cuya capacidad de absorción de trabajo era menor, al tiempo que aquellas empresas pequeñas, más intensivas en mano de obra, apenas si

participaban en el incremento de la producción. Si bien el mayor volumen de empleo absoluto descansaba sobre la gran empresa, ésta tenía un bajo aumento de empleo; mientras que en la pequeña, la absorción era alta. Sin embargo, la participación en el volumen absoluto de empleo generado era demasiado bajo como para que sus efectos se reflejaran sustancialmente en las tasas totales de absorción. De esta manera, la tasa de desempleo abierto aumentó de 1.2% en 1951 a 4.9% en 1964; y en las cuatro ciudades más grandes se estimaba en 10% en 1963, 10.5 en 1966 y 13% en 1967. El subempleo se situaba, según el censo de 1964, en 18.8% para el sector primario, el 17.5% para el sector secundario y el 17.18% en el sector terciario.³⁴

Si bien el desempleo aparecía como la contradicción más preocupante de la economía nacional durante la década del sesenta, aparecía acompañándolo también el segundo gran problema nacional de la década: el problema agrario.

Durante la década del cincuenta la agricultura comercial acusó un notable desarrollo, vinculando las áreas planas al cultivo en forma mecanizada y desplazando de ellas a la ganadería extensiva; lo que si bien reducía las necesidades de importación de bienes agrícolas, planteaba nuevos problemas. Ya en la década de los setenta se impulsó la agricultura comercial y exportadora, a través de los cultivos de algodón, sorgo, arroz, soya, ajonjolí, palma africana y banano, principalmente en la Costa Atlántica y en la región de Urabá.³⁵

En este sentido, el avance de las explotaciones capitalistas en el campo, precipitaba la formación de vastos contingentes de mano de obra que no era absorbida por la industria al mismo ritmo de su expulsión del campo.

La reforma agraria, propuesta por Lleras Restrepo a principios de los sesenta, que estipulaba fortalecer el desarrollo agrícola por la vía de la pequeña propiedad, se convirtió, no en una alternativa para resolver lo que la agricultura, en el terreno económico, tenía de problemático, sino más bien en una alternativa política para resolver los efectos que el desarrollo capitalista, tanto de la industria como de la agricultura, traían consigo.

³⁴ *Ibíd.* p. 215.

³⁵ Al respecto puede consultarse: ROJAS ROJAS, Carlos. (1990) *Elección popular de alcaldes*. Santa Fe de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Capítulo II. (Trabajo de grado de sociología) Las regiones de los Llanos Orientales, el suroriente antioqueño, la sabana de Bogotá, los departamentos de Córdoba y la Guajira, también fueron incorporados a procesos de desarrollo capitalista, principalmente por medio de la construcción de obras de infraestructura (centrales hidroeléctricas, vías de comunicación, represas, embalses) y de la explotación de minerales (petróleo, carbón, níquel).

A lo largo de la década del sesenta, los resultados de la reforma agraria fueron demasiado precarios.³⁶ La descomposición campesina seguía avanzando y el desempleo urbano se acentuaba de manera mucho más alarmante. Para fines de esta década, tanto el plan de desarrollo de la administración Lleras Restrepo, como el informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el empleo, continuaban subrayando el desempleo como el más esencial de los problemas. En estos diagnósticos, sin embargo, y reconociendo hasta cierto punto el fracaso reformista, se acentuaba la solución no ya en la reforma agraria, sino en los aumentos de la disponibilidad de capital y de divisas en relación a la mano de obra, y en estimular la incorporación de técnicas intensivas en mano de obra.

La agricultura colombiana se enrutaba por el fortalecimiento y desarrollo de la gran propiedad capitalista, continuando las tendencias de la década del cincuenta. A ello contribuía más silenciosamente que la ley agraria, la política financiera y crediticia del Estado, al mismo tiempo que proclamaba la distribución, se encargaba de financiar el desarrollo de la gran propiedad y de estimular el desarrollo técnico del campo.

Por otro lado, desde 1950 la política monetaria colombiana abandonó los tradicionales papeles de controlar la expansión primaria de dinero, de manejar las reservas internacionales y de mantener la estabilidad de los precios, para convertirse en el principal instrumento de manejo financiero de la economía.

A partir de la expedición del decreto 756 de 1951, el Banco de la República se encargó de la regulación de los cupos de crédito al sistema bancario, del manejo discrecional de los encajes, sin esperar los trámites legislativos, de disponer de tasas de interés del sistema bancario para aquellas obligaciones que pudieran ser descontadas en el banco emisor, y de la ampliación de los cupos de crédito del Gobierno; y se ocupó además de las emisiones monetarias. El manejo financiero de la economía quedó pues centralizado institucionalmente en el Banco de la República.³⁷

Esta centralización permitió, en primer término, acentuar la orientación de los créditos hacia el financiamiento de mediano y largo plazo. La Ley 26 de 1959 estableció la obligación, para los bancos oficiales, de destinar el 15% de los depósitos a la vista, y a término, al fomento del sector agropecuario. En 1963 se

³⁶ Cfr. BEJARANO, Jesús Antonio. (1996) *Industrialización y política económica 1950 – 1976*. En: *Colombia Hoy*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. p. 221.

³⁷ *Ibíd.* p. 226.

estableció el encaje legal reducido para aquellos bancos que exhibieran un 30% de su cartera en créditos de fomento. Del mismo modo, se estableció para el sistema bancario un régimen de inversiones forzosas en bonos y otras obligaciones en la Caja Agraria, el Fondo Financiero Agrario, en cédulas del Banco Central Hipotecario y en acciones del Banco de la República.

Esta orientación de la política monetaria compensaba la debilidad del mercado de capitales, financiando la formación de capital no con base en el ahorro privado, sino con base en los depósitos a la vista, y en la expansión de los créditos. Ello dio como resultado, en el plano de las operaciones del capital financiero, no sólo una alta concentración del crédito, sino la aparición y rápido fortalecimiento de intermediarios financieros especializados en el crédito a mediano y a largo plazo, tanto para el sector agropecuario como el industrial.

Las limitaciones que persistían, fundamentalmente las surgidas de las restricciones de la demanda efectiva, y en alguna medida los resultantes de la disponibilidad de divisas, se intentaron resolver desde 1967 por medio de la exportación de manufacturas. Pero mucho más que la continuidad del modelo sustitutivo, garantizado por el estatuto cambiario de 1967, lo que se inauguró con éste fue un nuevo curso de la economía colombiana, al menos como propósito de la política económica,³⁸ como se verá a continuación.

Los cambios ocurridos en la política económica entre 1967 y 1968, los cuales tuvieron una repercusión directa en las décadas del setenta y el ochenta, promovieron el desarrollo económico, ya no sólo por la vía de la industrialización por sustitución de importaciones, fundamentada en el mercado interno, sino acompañada por una política de desarrollo del sector externo y por un estímulo hacia la exportación de manufacturas.

Estos cambios en la política económica son fundamentales para entender el crecimiento de la deuda externa, la articulación de la economía del país con la economía internacional, el desarrollo del sistema económico mundial, las organizaciones transnacionales y el sistema económico y financiero internacional; y, especialmente, para comprender el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el impulso de un modelo libre cambista a finales de la década de los ochenta. Es por esto que las políticas desarrolladas en este periodo, y su viraje hacia una economía externa, fueron el origen de uno de los elementos esenciales que nos permitirá comprender el cambio de modelo económico a principios de los años noventa.

³⁸ *Ibíd.* p. 231.

Según el economista Jesús Antonio Bejarano, desde la expedición del Estatuto cambiario de 1967:

La política económica anunció la inauguración de un nuevo curso de la economía colombiana a través del cambio de una política de sustitución de importaciones a una de promoción de exportaciones. Ello implicaba que el peso fundamental del conjunto de la acción estatal se dirigiría en adelante a promover las exportaciones y su diversificación, tanto buscando la penetración de mercados externos, como creando las condiciones internas necesarias para que la economía nacional adquiriera posibilidades competitivas en el mercado mundial. Esto suponía, a su vez, que las contradicciones creadas en torno a la política del sector externo se resolverían a favor de las exportaciones, ajustando a ellas el manejo de las importaciones, y no como en la etapa anterior, en la cual se resolvían los conflictos a partir de las importaciones compatibilizando éstas en lo posible con las exportaciones. Así, todo el marco de la política del sector externo y de sus instrumentos, sufrirían un viraje radical a partir de la promoción de exportaciones sustentada en el estatuto cambiario. Dicho de otra manera, esta era una política que apuntaba a convertir los sectores exportadores en los sectores de punta de la acumulación.³⁹

Así fue como se desarrolló la estrategia exportadora:

En primer término, se modificó el incentivo fiscal a la exportación, reemplazando el existente por el certificado de abono tributario (CAT), el cual se emitía por un 15% del valor de la venta de las exportaciones. Asimismo, contabilizando las operaciones permisibles por el CAT. Lo que significaba un subsidio neto a la exportación entre el 13.7% y el 18.3%; y suponiendo una rotación del capital de dos veces por año, un incremento en la tasa de ganancia del orden del 35 al 40%.⁴⁰

Por otra parte, se amplió el Plan Vallejo,⁴¹ cobijando a aquellos industriales que hubiesen exportado por segunda y tercera vez. Este plan funcionaba sobre la base de que una vez realizada la exportación, se podían reclamar las ventajas para la nueva importación de materias primas a ser transformadas.

³⁹ BEJARANO, Jesús Antonio. (1996) *Colombia Hoy – Industrialización y política económica 1950 – 1976*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. p.p. 231 – 232.

⁴⁰ *Ibíd.* p. 233.

⁴¹ El Plan Vallejo era un plan que buscaba estimular la transformación de materias primas importadas para luego exportarlas.

En cuanto a la política cambiaria, se eliminó la tasa fija para seguir un ajuste gradual del tipo de cambio mediante pequeñas devaluaciones sucesivas, que reflejaban mejor el movimiento de los costos internos y permitían un manejo más flexible de la tasa efectiva de cambio real para estimular las exportaciones, sin los efectos traumáticos de una brusca devaluación. Ocurrió un cambio esencial en cuanto dejaron de subsidiarse las importaciones con la sobrevaluación cambiaria, para favorecer persistentemente las exportaciones con las devaluaciones graduales.

En cuanto la estrategia exportadora debía fundamentarse, en parte sobre la penetración del capital extranjero, el estatuto cambiario intentó ajustar las condiciones de esta penetración, tanto a la incorporación de tecnología, como a los efectos de repatriación de utilidades sobre la disponibilidad de divisas. Se creó además el Fondo de Promoción de Exportaciones, un seguro para las exportaciones; y se ingresó al Pacto Andino y se reorganizó el sistema de créditos a las exportaciones.

Ahora, teniendo en cuenta el proceso de industrialización del país, descrito anteriormente, se analizará la estructura económica de Colombia. El comportamiento de la economía durante la primera etapa del proceso de industrialización, la propiamente sustitutiva, fue el siguiente:

Entre 1945 y 1955 se presentó una fase de modernización industrial, precedida por la consolidación de la estrategia sustitutiva, que permitió canalizar mayores recursos de crédito hacia este sector, y dio inicio a las inversiones directas del Estado en la industria, en un contexto de creciente proteccionismo y bonanza de los precios del café. Esto generó un crecimiento cualitativo y diversificado de algunos sectores industriales, creándose 3.445 empresas concentradas especialmente en bienes de consumo (2.246), pero con un avance notable de bienes intermedios y de capital. De hecho en 1945 existían 1.940 empresas productoras de materias primas, de las cuales 853 (el 44%) fueron creadas durante la II Guerra Mundial, y 546 en el sector productor de bienes de capital. Se instalaron las primeras fábricas de rayón, ácido sulfúrico, manufacturas de aluminio, de curtientes, de ácido clorhídrico, de hilaza de lana, productos de asbesto, cemento, de llantas, etc.

Durante 1955 y 1967 se presentó un receso en el sector externo que se caracterizó por una caída drástica en los ingresos por exportaciones cafeteras, lo que hizo descender el crecimiento industrial al 5,3% y obligó a la profundización del proceso de sustitución de importaciones, acentuando el carácter proteccionista de la política arancelaria. Fue este un periodo donde, particularmente, la política

industrial tuvo un mayor desarrollo: las acciones del Instituto de Fomento Industrial se ampliaron y sus inversiones se multiplicaron; se dio comienzo a la estrategia de promoción a las exportaciones con políticas de estímulo cambiario a los exportadores menores y se creó el Plan Vallejo que, facultó a los exportadores para traer los insumos necesarios libres de derecho de importación. Así mismo, se crearon numerosos incentivos en la reforma tributaria de 1960 para promover el desarrollo de industrias básicas.

Posteriormente, durante la segunda etapa del proceso de industrialización, que se caracterizó por la sustitución de bienes intermedios y de capital, al igual que del apoyo a la expansión de las exportaciones manufacturadas, la economía colombiana tuvo el siguiente comportamiento:

Entre los años 1966 y 1974 se presentó una fase de auge industrial, con un crecimiento promedio del 7,9%, facilitado por una política de la administración del presidente Carlos Lleras Restrepo, para superar la crisis externa, así como el crecimiento del gasto público durante todo el período, con su impacto positivo sobre la dinámica de la demanda agregada y la articulación de estas políticas, por primera vez en la historia del país a un sistema de promoción de las exportaciones con la adopción del estatuto cambiario (Decreto 444 de 1967), que sin desarticular la estrategia sustitutiva, introdujo un mecanismo de devaluación gradual de la tasa de cambio, para evitar los ajustes abruptos en el sector externo y facilitar la mayor penetración de las exportaciones menores en el mercado mundial. La adopción de estas políticas contribuyó a un importante crecimiento de las exportaciones manufactureras en el período.

La recomposición de la actividad económica presentada durante el período descrito contribuyó a la acumulación de capital privado más importante de la historia del país. Además, hizo posible la configuración de profundas transformaciones sociales y demográficas.

En 1975 se generó una pausa recesiva moderada, causada por la conjunción del impacto de la recesión internacional de 1974–1975, por los efectos depresivos de la reforma tributaria de 1974 y por otras medidas adoptadas para frenar el proceso inflacionario que se había acelerado desde 1970. El PIB creció apenas en un 2,3% y la industria en un 1,2%.

Ya para el periodo 1976–1980 la economía, y en particular la industria, creció a un ritmo más moderado que entre 1970–1974 (5,4% y 4,6% en promedio anual, respectivamente). El impacto positivo de la bonanza cafetera sobre el nivel de

actividad económica fue contrarrestado, en parte, por los efectos depresivos de una política fiscal compensatoria, y por la caída de las exportaciones menores.

A principios de la década de los ochenta, el deterioro del sector externo indujo a un prolongado proceso recesivo, que se agudizó por problemas de oferta agrícola. El PIB creció apenas a 1,8% en promedio anual y la industria a 0,6%, entre 1980 y 1984, con decrecimientos netos en 1981 y 1982. La producción agropecuaria aumentó apenas a una tasa del 1,3% anual promedio, en ese lapso, en comparación con una de 4,1% en 1970–1974, 5,8% en 1975 y 4,3% en 1975–1979.

En estas condiciones, los cambios ocurridos en la estructura productiva del país entre 1950 y comienzos de la década del 70, que estuvieron precedidos por un acelerado proceso de industrialización y por las profundas transformaciones económicas y sociales que éste trajo consigo, no se repitieron más que de manera marginal entre 1975–1985.

Con este panorama se puede concluir que la economía colombiana sufrió un crecimiento acelerado entre las décadas del cuarenta y el cincuenta, beneficiada por los precios internacionales del café. En tanto que durante las décadas del sesenta y setenta, el crecimiento fue más moderado, aunque finalmente se estabilizó en los ochentas. Siendo importante los aportes tanto de la industria como del sector terciario, reduciéndose significativamente la participación de la actividad agropecuaria.

Cuadro No. 3

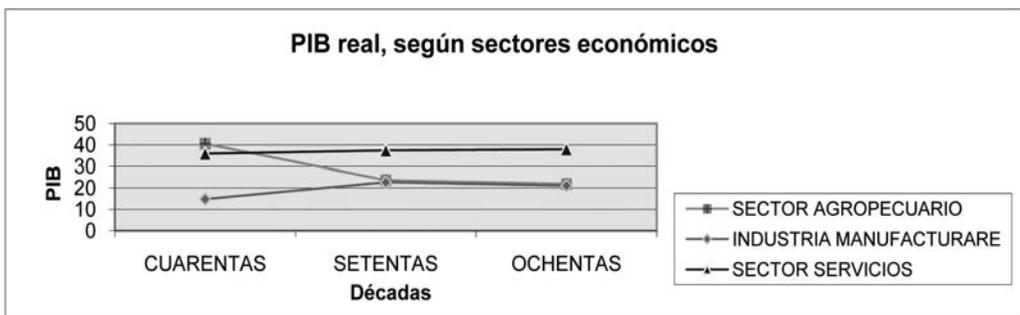
Colombia: PIB real, según sectores de actividad 1945–1988

Sector	1945 1949	1950 1954	1955 1959	1960 1964	1965 1969	1970 1974	1975 1979	1980 1984	1987	1988
Agropecuario.	40,5	33,5	31,3	28,9	26,6	23,9	23,4	22,5	21,5	21,6
Minería	2,8	3,2	3,2	3,1	3,0	2,3	1,4	1,4	4,6	4,5
Industria Manufacturera	14,8	17,4	19,4	20,6	21,1	22,5	22,9	21,4	21,2	20,8
Gobierno	6,1	7,3	6,9	7,1	7,0	7,2	7,3	8,2	8,5	8,9
Alquil 134 paginas er vivienda		6,7	6,7	7,3	8,0	7,5	7,0	7,0	6,8	6,9
Construcción	3,4	2,8	3,4	2,9	3,2	3,6	3,3	3,6	3,9	3,8

Sector	1945 1949	1950 1954	1955 1959	1960 1964	1965 1969	1970 1974	1975 1979	1980 1984	1987	1988
Comercio	11,6	10,4	9,8	9,8	9,9	10,4	10,4	9,8	9,4	11,6
S. Financieros		3,5	4,0	5,0	5,6	6,5	6,8	7,7	6,8	7,6
Transporte	4,9	6,6	6,9	6,9	6,9	7,3	7,9	8,1		
Comunicaciones	0,5	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	1,0	1,5	9,9	9,8
Electricidad, gas, agua.		0,3	0,4	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0		
Serv. Personales.	15,5	7,8	7,6	7,3	7,2	7,3	7,8	7,7	7,0	4,6
Subtotal S. Servicios.	35,9	31,7	32,5	33	34,2	36,7	38,1	39,4	37	37,4

Fuente: José Antonio Ocampo, para el periodo 1945–1980; DANE, para el periodo 1980–1988.

De esta manera, el sector industrial aumentó paulatinamente su participación en el producto total, pasando, en promedio, del 14,8% en la década de los años cuarenta, al 22,7% en la década de los años setenta, y llegando al 21,1% en los ochenta. Por su parte, las actividades terciarias aumentaron en promedio su participación en conjunto al pasar de un 35,9%, al 37,4% y 37,9% en el mismo periodo. Finalmente, el sector agropecuario, que generaba el 40,5% del PIB en los cuarenta, redujo su contribución al 23,6% en los setenta, estabilizándose en 21,9% en los ochenta.



Gráfica No. 1

Colombia: PIB real, según sectores de actividad 1945 – 1988

Fuente: cálculos propios con base en datos de José Antonio Ocampo y del DANE.

Este proceso de complejización de la economía, y, en parte, de modernización del Estado, estuvo acompañado por significativos cambios en la sociedad colombiana, entre ellos se presentaron el desplazamiento del sector rural al urbano, el fenómeno de la urbanización, el crecimiento demográfico en las cabeceras municipales, el proceso de industrialización y los cambios en el sistema educativo, entre otros.

Durante el periodo estudiado, las tendencias de flujos migratorios hacia nuevas zonas de colonización agrícola, como principales formas de migración interna, fueron sustituidas por la concentración de la población en los centros urbanos. Así las cosas, la proporción de la población que habitaba en las cabeceras municipales pasó del 31% en 1938, al 59% en 1973 y al 70% en 1990.

De esta manera, la población asentada en las cuatro principales ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) pasó de 528.000 habitantes en 1930 a 1.076.000 en 1945, lo que representa un incremento del 92%. La población activa del país aumentó en este lapso un 33%; la empleada en la manufactura lo hizo en un 65%; en tanto que, en la agricultura fue sólo del 20,5%. Además, la proporción de trabajadores asalariados se elevó continuamente desde un 21% en 1938 a cerca del 62% en 1985. Este proceso avanzó en forma mucho más firme en las zonas urbanas.

De igual forma, fueron importantes los cambios ocurridos en la educación y capacitación de la fuerza de trabajo. Durante la década del cincuenta y el sesenta se presentaron varias reformas en la organización de la educación en el país: se creó el Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior (ICETEX), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en 1957, la oficina de Planeamiento Educativo, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) en 1968, el Fondo Colombiano de Investigación Científica y Proyectos Especiales Francisco José de Caldas (COLCIENCIAS) en 1969, y los Institutos Nacionales de Enseñanza Media Diversificada (INEM) en 1970. Se incrementó, además, la cobertura académica y el número de estudiantes que asistía a la escuela aumentó entre 1958 y 1974. En 1958, había aproximadamente 1.700.000 estudiantes matriculados en todos los niveles del sistema escolar. Para 1974 había más de 5.000.000 estudiantes matriculados y 38.000 escuelas, atendidas por cerca de 200.000 maestros. Los alumnos matriculados en primaria pasaron de 1.493.128 a 3.844.128, y la educación secundaria aumentó seis veces, de

192.079 a 1.338.876. La educación universitaria se incrementó de 20.000 a 138.000 estudiantes.⁴²

Todos estos elementos ayudaron a conformar el proceso de urbanización que se presentó gracias a la dinámica que comenzó a generarse en las principales ciudades del país, las cuales, especialmente, fueron receptoras de fuerza de trabajo proveniente del campo.

La ciudad misma generó nuevas relaciones laborales y culturales, debido a la oferta de trabajo en sectores como la construcción, el comercio, los servicios de salud, servicios educativos, servicios financieros, las comunicaciones y la industria.

Para 1993 estas ciudades ya se habían convertido en grandes urbes, porque, por ejemplo, según el censo de 1993, Bogotá albergaba a 5.726.957 habitantes, Cali a 1.635.839, Medellín a 1.562.244 y Barranquilla ya contaba con un total de 1.026.352. Además, marcaron un punto de quiebre con la cultura del campo, debido a que valores como la puntualidad, el manejo del tiempo libre, el conocimiento, la eficiencia, la competitividad, la rentabilidad, y principios como la libertad y la participación, comenzaron a ser parte de los nuevos miembros de la ciudad.

De esta manera, la estructura socioeconómica del país de principios del siglo XX, conformada principalmente por terratenientes, campesinos, artesanos y mineros, fue transformada completamente. En la segunda mitad del siglo XX se configuró una nueva estructura socioeconómica en Colombia, persistiendo la antigua división entre campesinos y terratenientes, se generaron nuevos factores de poder como fueron, por un lado, los industriales y los banqueros, los cuales jugaron un papel importante en el manejo de la economía del país, y por otro, los obreros y las clases medias, es decir, los funcionarios públicos y los empleados del sector servicios.

En términos generales, las transformaciones analizadas hasta este momento generaron tensión en el país y se presentaron conflictos al interior de la sociedad colombiana que se manifestaron en movimientos sociales y violencia política, como se analizará en el siguiente capítulo.

⁴² Al respecto puede consultarse: ALINE, Helg. (1989) *La Educación en Colombia 1958-1980*, En: *La Nueva Historia de Colombia*. Tomo IV.

3. Movimientos sociales y violencia política

1975 - 1990

Los movimientos sociales

En Colombia surgieron y se consolidaron diferentes movimientos sociales durante la segunda mitad del siglo XX, los cuales fueron una manifestación de los cambios políticos, sociales y económicos por los cuales atravesaba el país en ese momento. Esto se debió, en primer lugar, a ciertos aspectos sociopolíticos como el desarrollo de una democracia restringida, el carácter particular del bipartidismo en Colombia (que en la práctica se configuró en un partido único y no en una correlación entre partido de gobierno y partido de oposición), la deslegitimación del sistema político, la exclusión de la participación política y democrática de los partidos políticos diferentes a los tradicionales, la abstención electoral como expresión del descontento político, la extensa y permanente práctica del clientelismo, el uso preponderante de la fuerza para controlar a los movimientos contrarios al sistema político imperante. Y en segundo lugar, a aspectos socioeconómicos, tales como el crecimiento del desempleo, la demanda de servicios públicos y el problema agrario, producto del surgimiento de los fenómenos de la industrialización, de la urbanización y de la agricultura comercial. Estos aspectos, asimismo, fueron elementos estructurales que contribuyeron en la formación de estos movimientos sociales.

Existen diferentes definiciones de los movimientos sociales, las cuales identifican su estructura, dinámica, características e importancia del contexto histórico en medio del cual se desarrollaron. Para Habermas, los movimientos sociales son una manifestación de la situación de desigualdad social que se experimenta en

las sociedades industriales.⁴³ Por otro lado, Mauricio Archila considera que estos movimientos son acciones colectivas, más o menos permanentes, orientadas a enfrentar injusticias, desigualdades o exclusiones; es decir, que denotan conflictos y que tienden a ser propositivos en contextos históricos determinados. Estos movimientos, según Medófilo Medina, implican una paralización de las actividades más importantes de una ciudad o de una región, y tienen como objetivo exigir a las autoridades la solución de problemas agudos que afectan a la comunidad o a parte de ella.

Diferentes movimientos sociales se presentaron en el país desde 1975 hasta 1990, como fueron los movimientos laborales, campesinos, cívicos y estudiantiles. Aunque es importante resaltar que la mayoría de ellos tuvieron su origen durante el Frente Nacional.

Con respecto a estos movimientos, se detectó que entre los años 1975 y 1981 se dio un descenso en las luchas sociales registradas por el Centro de Investigaciones y Educación Popular (CINEP), con excepción de algunos crecimientos parciales en 1977, provocados por el sector laboral; en 1978 por el movimiento cívico y en 1981 por las organizaciones estudiantiles. Desde 1982 se intensificó la lucha social y llegó a su máximo punto en 1987, principalmente por las acciones de los movimientos campesinos y del sector cívico. En 1988 comenzó un nuevo descenso hasta 1990, con excepción del movimiento laboral. Esta disminución estuvo asociada al fenómeno de la *guerra sucia*,⁴⁴ a las dificultades de organización de los movimientos sociales y a la expectativa sobre la apertura democrática.⁴⁵

⁴³ Para Habermas “en el capitalismo industrial es donde la sociedad se sitúa conscientemente bajo el imperativo del crecimiento económico y del aumento de la riqueza. El valor se aparece a la conciencia como un recurso escaso. La experiencia de la desigualdad social es causa de los movimientos sociales y de las estrategias correspondientes de satisfacción”. HABERMAS, Jürgen. (1992) *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid: Editorial Taurus. p. 168.

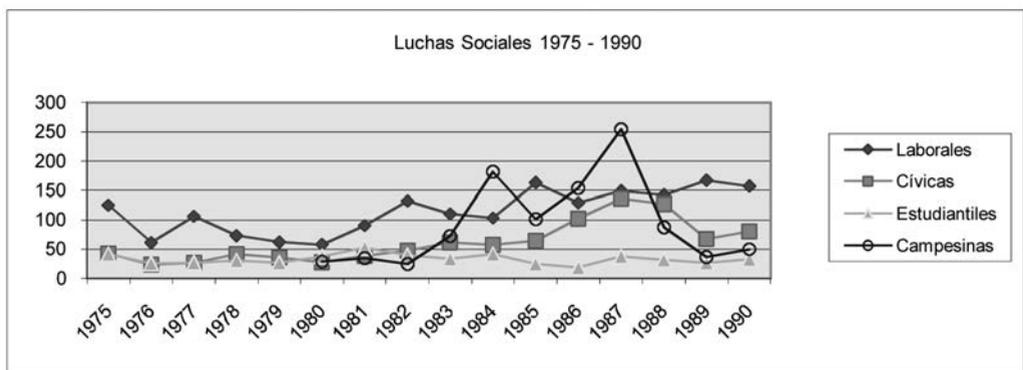
⁴⁴ Para Rodrigo Uprimmy Yepes y Gustavo Gallón Giraldo, el fenómeno de la guerra sucia fue “una forma de represión violenta, ilegal y parainstitucional hacia los movimientos populares y la oposición política mediante amenazas, torturas, desapariciones, asesinatos y masacres. Inicialmente una forma paraestatal de resistencia a la legalización de la guerrilla, la guerra sucia golpeó progresivamente toda forma de protesta social y oposición política, cerrando de esa manera los potenciales espacios de participación ciudadana abiertos por el proceso de paz.” UPRIMMY YEPES, Rodrigo; GALLÓN GIRALDO, Gustavo. (1991) Diagnóstico de la situación de derechos humanos y derecho humanitario. En: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Guerra y Constituyente*. Bogotá, Colombia: Icono Editores. p. 21.

⁴⁵ ARCHILANEIRA, Mauricio. *Las luchas sociales del post - Frente Nacional 1975 – 1990*. En: Revista controversia. Número 176. Abril de 2000. p. 15.

Cuadro No. 4
Luchas Sociales 1975 – 1990

Año	Laboral huelga	Cívico	Estudiantes	Campesinos	Indígenas
1975	125	43	42	-	2
1976	61	24	26	-	1
1977	106	27	27	-	1
1978	73	42	31	-	2
1979	62	36	27	-	2
1980	58	28	38	29	3
1981	90	39	53	35	
1982	132	48	40	25	1
1983	110	61	34	72	2
1984	103	58	42	182	1
1985	163	64	25	101	1
1986	129	102	19	154	3
1987	149	136	38	254	3
1988	142	127	32	87	1
1989	167	67	27	37	4
1990	157	80	33	50	2

Fuente: Mauricio Archila Neira y base de datos sobre luchas sociales CINEP. En: Revista Controversia. Número 176. Abril de 2000. p.p. 11-37.



Gráfica No. 2
Luchas Sociales 1975 – 1990

Fuente: Mauricio Archila Neira y base de datos sobre luchas sociales CINEP. En: Revista Controversia. Número 176. Abril de 2000. p.p. 11-37.

Como se anotó en el anterior capítulo, el proceso de industrialización colombiano tuvo como efecto colateral el crecimiento de la tasa de desempleo, la cual fue estimada para las cuatro ciudades más grandes del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) en 10% para el año 1963, en 10.5% para 1966 y en 13% para 1967. Esta tasa se encontraba en 1984 en 13.4% y, en ese momento, representaba cerca de dos millones de personas sin empleo.⁴⁶

Por su parte, el proceso de urbanización trajo consigo el crecimiento demográfico en las cabeceras municipales y, con ello, el aumento en la demanda de servicios públicos. Estos últimos también fueron solicitados por el sector rural, el cual demandó principalmente los servicios de energía y acueducto, puesto que poseía una insuficiente infraestructura para ofrecerlos. Es así como entre 1971 y 1981 el 88% de los paros cívicos tuvieron como principal reivindicación aspectos relacionados con los servicios públicos, acompañados de vías de comunicación, altos costos de vida y los servicios de educación, salud y transporte.⁴⁷

Reiteradas protestas sociales, relacionadas con el desigual acceso de los beneficios del modelo económico, se presentaron en las regiones de desarrollo económico reciente, que contaron con organizaciones cívicas y sociales más fuertes y estables. Entre estas regiones se cuentan, por ejemplo, la Costa Atlántica, la región de Urabá, los Llanos Orientales, el suroccidente antioqueño, la sabana de Bogotá y los departamentos de Córdoba y la Guajira.⁴⁸

Los factores sociopolíticos también contribuyeron en la formación de estos movimientos cívicos y sociales.

Por medio de la restricción de la participación política legal e institucional de las organizaciones sociales, o de los partidos políticos diferentes a los tradicionales,

⁴⁶ Centro de Investigación y Educación Popular. Serie de documentos políticos: *El movimiento popular en Colombia*. Vol. III, Número 3. Junio de 1985. p. 4.

⁴⁷ FONSECA, Luz Amparo. *Los paros cívicos en Colombia*. En: Revista desarrollo y sociedad. Cuaderno número 3. Bogotá. Universidad de los Andes. Mayo de 1982. p. 23.

⁴⁸ En la Costa Atlántica y en la región del Urabá se impulsó la agricultura comercial y exportadora a través de los cultivos de algodón, arroz, soya, ajonjolí, sorgo, palma africana y banano. Las regiones de los Llanos Orientales, el suroriente antioqueño, la sabana de Bogotá, los departamentos de Córdoba y la Guajira fueron también incorporados a los procesos de desarrollo capitalista, por medio de la construcción de obras de infraestructura (centrales hidroeléctricas, vías de comunicación, represas, embalses) y de la explotación de minerales (petróleo, carbón, níquel). Al respecto véase: ROJAS ROJAS, Carlos. (1990) *Elección popular de alcaldes*. Santa Fe de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Capítulo II. (Trabajo de grado de sociología)

debido a los acuerdos bipartidistas, se contribuyó a la creación de organizaciones políticas y sociales críticas, frente a los programas del bipartidismo (ANAPO, MRL, CSTC, CGT, ANUC, MOEC, MOIR), a las que se les limitó su posibilidad de participación dentro de un espacio institucional. Con ello se configuró una crisis de legitimidad del sistema político, que fue acompañada de una creciente abstención electoral y de un uso permanente del clientelismo.

Pero el surgimiento de estos nuevos partidos políticos y de organizaciones sociales, no estuvo relacionado con la ampliación de las formas de participación política y democrática por parte de la sociedad civil, puesto que para contrarrestar su acción y controlar a estos nuevos movimientos críticos del sistema político bipartidista, se hizo un uso permanente de la fuerza, como lo veremos más adelante. En este sentido, se optó por un manejo represivo de los conflictos entre el Estado, las organizaciones políticas y sociales, al igual que con los movimientos guerrilleros.

Miremos ahora con detenimiento las características que tuvieron los movimientos laborales, campesinos, cívicos y estudiantiles.

Movimiento laboral

Entre 1957 y 1965 se constituyeron alrededor de 1.697 organizaciones sindicales en Colombia, y el número de trabajadores afiliados pasó de menos de 100.000 a 717.600. Las organizaciones que los agruparon fueron: la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC), la Central General de Trabajadores y las federaciones independientes.

Cuadro No. 5

Significación cuantitativa de las confederaciones 1947 – 1980

Año	Población ocupada	No. Total de sindicalizados	Porcentaje de sindicalizados	Distribución porcentual de cada confederación			
				CTC	UTC	CSTC	CGT
1947	3.995.558	165.595	5.5	66.1			
1965	5.134.125	717.600	15.4	34.4	41.7	13.1	
1980	8.236.000	1.191.100	15.8	20.3	30.7	10.0	6.9

Fuente: Guillermo Perry, Hernández Gómez y Rocío Londoño. (1985) *El sindicalismo y la política económica*. (CIUDAD) Fedesarrollo.

El porcentaje de trabajadores sindicalizados, con respecto a la población ocupada, ascendió del 5.5% en 1947 al 15.4% en 1965; y, a su vez, aumentó su participación en las huelgas.

Cuadro No. 6

Huelgas y huelguistas según afiliación sindical (1974–1980)

Año	No. de huelgas	No. de huelguistas	No. de huelgas según afiliación sindical				
			UTC	CTC	CSTC	Autónoma	CGT
1974	75	82.800	16	2	28	32	-
1975	109	197.500	16	5	31	46	5
1976	58	117.100	11	6	22	19	3
1977	93	210.200	23	9	38	33	1
1978	68	366.000	7	8	25	32	-
1979	60	90.000	13	9	16	23	-
1980	49	303.380	8	6	13	22	-
	512	1.366.980	94	45	173	207	10
%			18.3%	8.8%	33.8%	40.4%	1.9%

Fuente: DELGADO, Álvaro. (1984) *Política y movimiento obrero 1970–1983*. Bogotá: Ediciones CEIS.

El 14 de septiembre de 1977 se desarrolló en el país el primer paro cívico nacional que contó con la participación del movimiento de trabajadores y del movimiento cívico y popular.

Por un lado, las centrales obreras CTC y UTC, que mantenían una relación con los sectores liberales y conservadores, se unieron a la CSTC, CGT y a las federaciones independientes para la realización de este paro nacional, lo que posibilitó posteriormente la conformación del Consejo Nacional Sindical.

Por otro lado, el movimiento cívico y popular participó en diferentes paros de carácter local en 1977, como fueron el de Venecia, en Antioquia el 7 de febrero de ese año, la Virginia, en Risaralda el 24 de mayo, Florencia, en Caquetá el 18 de julio. y el del Guamal, en el Meta el 29 de julio. Estos movimientos tuvieron una significativa participación en el paro del 14 de septiembre de 1977, aunque sus organizaciones todavía tenían una débil estructura.

El paro cívico nacional de 1977 fue la expresión del desarrollo económico, del problema agrario, del proceso de urbanización y de la crisis de legitimidad del sistema político que atravesaba el país durante este período. Influyeron en la realización de este paro nacional los límites propios del modelo de desarrollo económico, asociados a la rápida descomposición del campesinado parcelario, a la situación del empleo y a las elevadas tasas de migración y urbanización que sobre demandaron los escasos servicios públicos, los que en algunos aspectos, como el de la vivienda, incrementaron los niveles de conflictos urbanos.

Por primera vez los movimientos cívicos y laborales lograban una paralización completa en varias ciudades del país. En ese momento se configuró como el mayor cuestionamiento al manejo de los asuntos económicos, sociales y políticos realizados por el Gobierno nacional. El Primer Paro Cívico Nacional se convirtió, a su vez, en una amplia movilización reprimida por las Fuerzas Militares.

La interpretación de este acontecimiento, tanto por parte de las organizaciones que lo promovieron como del Gobierno, fueron, hasta cierto punto, desproporcionadas, puesto que por un lado, se vio con triunfalismo el paro cívico, y por otro, el Gobierno expidió el Estatuto de Seguridad Nacional en 1978 (Decreto 1926 del 6 de septiembre de 1978), con base en el cual se tomaron medidas de mayor represión por parte de las Fuerzas Militares.

En el periodo 1975–1990, el sector social con mayor constancia en la protesta social fue el laboral. Este presentó mayor número de registros sobre luchas sociales, excepto durante los años 1984 y 1987, en los cuales fue el movimiento campesino el que tuvo la primacía. Las reivindicaciones de este movimiento no sólo estuvieron relacionadas con lo estrictamente laboral, sino también con la problemática de los derechos humanos, las políticas económicas, los modelos de desarrollo y los procesos de paz.

Según Pedro Santana, el movimiento de los trabajadores

[...] adquirió un protagonismo no sólo en el terreno salarial y económico –principalmente relacionado con el incremento del costo de vida y el deterioro de los salarios de los trabajadores– sino también en el social y político, puesto que participó en el debate sobre la situación de los derechos humanos y la violencia; sobre la necesidad de reformas de fondo en el plano económico y social y también sobre los mecanismos y las políticas que el gobierno debería implementar frente a la violencia política, la deuda externa y la creación de una constituyente nacional.⁶

Aunque se presentó un dinamismo de este sector, las luchas en pocas ocasiones estuvieron unificadas, por el contrario tuvieron una dinámica regularmente aislada, lo que provocó que se vieran afectadas por las luchas internas entre sus principales tendencias.

El movimiento laboral tuvo que enfrentarse a factores como el bajo nivel de sindicalización, al creciente grado de informalidad laboral (correspondiente a un 54% en 1989), a los conflictos obrero-patronales que llevaban a las organizaciones sindicales a crearse en la clandestinidad, y a factores como el paralelismo sindical, la corrupción, la represión, el asesinato y la limitación de sus derechos. Para el movimiento laboral, estos factores, en su conjunto, fueron los que limitaron su acción.

A pesar de ello, en 1986 se creó la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la cual llegó a ser la organización con mayor concentración de trabajadores de distintas tendencias sindicales y políticas, puesto que abarcaba el 66% de las personas sindicalizadas en el país. La central de trabajadores CGTD, fundada a principios de los años noventa, reunía al 15% de los trabajadores sindicalizados. Pero la unidad sindical llegó en un momento en el que se había presentado una disminución en la tasa de afiliación, la cual pasó del 15.8% en 1980 al 7% en 1993. Estos hechos permiten formular una pregunta que podría ser abordada en investigaciones posteriores: ¿Qué sucedió, entonces, con el movimiento laboral que al momento de configurar una unidad y de coordinar acciones con las diferentes tendencias sindicales, presentó simultáneamente una menor tasa de afiliación?

Movimientos campesinos

Los ciclos ascendentes de las luchas campesinas estuvieron relacionados con los períodos de debate político alrededor del campo, como lo fueron la reforma agraria de Carlos Lleras Restrepo a principios de los años sesenta, las presiones para su cumplimiento entre 1970–1975 y, finalmente con la construcción de poder local en el campo, entre 1984 y 1987, por medio de la elección popular de alcaldes y la descentralización administrativa. En este sentido, sus reivindicaciones estuvieron directamente relacionadas con el problema agrario y con la pequeña propiedad campesina, lo cual estaba estrechamente relacionado con el desarrollo de la agricultura comercial y capitalista en el campo.

Las luchas campesinas desarrolladas en la década de los setenta tuvieron como expresión organizativa a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos

(ANUC), que fue fundada en 1967 junto con las Asociaciones Locales de Usuarios; ambas impulsadas por Carlos Lleras Restrepo. Estas asociaciones se crearon para representar a la población campesina ante las instituciones del sector agrario y frente al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). Pero, posteriormente, se independizaron de la influencia del Estado por su falta de agilidad para resolver los problemas campesinos frente a los intereses de los latifundistas. Según Gabriel Silva Lujan “la organización campesina se convirtió en un componente políticamente desestabilizador, en la medida que fueron estas asociaciones las que por cuenta propia adelantaron una reforma agraria de hecho, a través de las invasiones, la recuperación y la toma de tierras”.⁴⁹

Pero ya en las luchas agrarias de 1984–1987 figuraron diversas organizaciones campesinas, algunas cercanas a los movimientos cívicos regionales, a las organizaciones de izquierda y a las asociaciones locales; mientras que otras estuvieron bajo la tutela de la ANUC.

Con respecto a las reivindicaciones indígenas, éstas tuvieron como organización al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), que fue fundado a comienzos de los años setenta y que, en gran medida, se originó dentro de la organización campesina de la ANUC. Por tal motivo, estuvo relacionado a su desarrollo y crisis hasta el año 1976, cuando rompió definitivamente con esta asociación. Durante los años ochenta fue fundada la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), como federación que agrupaba a gran parte de organizaciones en el país. Los movimientos indígenas tuvieron una importante representación política en las elecciones de finales de 1990, para la Asamblea Nacional Constituyente, con dos representantes.

Movimientos cívicos

Los movimientos cívicos son organizaciones que agrupan a habitantes de poblaciones o barrios en una lucha por reivindicaciones inmediatas, como lo son, por ejemplo, los servicios públicos; y que son de interés de toda la población o de parte de ella. Estos movimientos han creado formas organizativas como juntas o comités cívicos, coordinadoras regionales e, incluso, la Coordinadora Nacional de Movimientos Cívicos, fundada en el año 1983. Pero, a pesar de esto, su papel ha sido más bien débil como organización permanente con cubrimiento regional y nacional.

⁴⁹ SANTANA RODRÍGUEZ, Pedro. *Movimientos sociales, gobiernos locales y democracia*. En: Revista Foro. Número 8. Febrero de 1989. p. 21.

Durante la década de los ochenta se presentó la etapa más sobresaliente de las protestas cívicas y populares, las cuales tuvieron como principal motivación la carencia de servicios públicos, como acueducto, energía, alcantarillado y vías de comunicación. Entre 1982 y 1990, alrededor del 70% de los casos fueron provocados por la petición ante el Estado de los servicios de acueducto y energía. Los movimientos cívicos, sin ser exclusivos de las grandes ciudades, se manifestaron con más fuerza en ellas.

Pedro Santana señala que en este periodo los servicios públicos estuvieron principalmente en manos de los gobiernos municipales, quienes, debido a la crisis económica de sus fiscos, los prestaron con deficiencias notorias.⁵⁰

Por otro lado, Mauricio Archila realiza la siguiente reflexión sobre estos movimientos:

[...] lo paradójico de las luchas cívicas es que no se tradujeron en el fortalecimiento de su papel político. El divorcio entre mayor presencia pública y ausencia en los procesos electorales continuó. Los movimientos locales y regionales que propiciaron debates públicos sobre sus condiciones, no necesariamente participaron en elecciones. La fuerza movilizadora que demostraron grupos como Comuneros 81 de Santander, Inconformes de Nariño, Sons of the Soil de San Andrés y Providencia, y los del Sarare en Arauca, del suroriente antioqueño, el CIMA del Cauca, a los que se podrían sumar el Frente Amplio del Magdalena y Firmes de Caquetá, no se tradujeron en gran potencial electoral cuando se produjo la elección popular de alcaldes. En 1988 la categoría “otros”, que supuestamente recogía a muchos de estos movimientos cívicos, obtuvo el 12% de los votos, mientras las coaliciones –con partidos tradicionales o de izquierda- casi el 9%. Lo más grave es que esta precaria presencia tiende a disminuir pues para 1990 registró el 8% y el 5% respectivamente.⁵¹

Movimientos estudiantiles

Los movimientos estudiantiles tuvieron, principalmente, un auge durante el Frente Nacional y, posteriormente, en el periodo presidencial de Julio Cesar

⁵⁰ SILVA LUJÁN, Gabriel. (1989) *Carlos Lleras y Misael Pastrana: reforma del Estado y crisis del Frente Nacional*. En: La Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo II. p. 248.

⁵¹ SANTANA RODRÍGUEZ, Pedro. *Movimientos sociales, gobiernos locales y democracia*. En: Revista Foro. Número 8. Febrero de 1989. p. 24.

Turbay (1978–1982). Pero durante los años ochenta su acción fue desplazada por los movimientos cívicos y campesinos.

Según varias investigaciones, el estudiantado, a lo largo del siglo XX, fue un destacado actor social, con repercusiones políticas. Sensible a los procesos de modernización y de apertura democrática, se pronunció cuando fue excluido o cuando se limitaron las reglas de juego político. Su nivel cultural y su estratégica ubicación en las grandes ciudades, potencializaron su capacidad de protesta. La relación con sectores de las élites, o de las nacientes clases medias, hicieron que sus demandas tuvieran mayor eco que otros sectores sociales excluidos.⁵²

Los estudiantes fueron más sensibles a los recortes democráticos y, a la vez, más osados para enfrentar las expresiones autoritarias. Lo que explica su auge en períodos de amplia represión como fue el Frente Nacional o el periodo presidencial de Turbay Ayala, donde se aprobó el Estatuto de Seguridad Nacional.

Asimismo, han existido cambios en las demandas estudiantiles, puesto que disminuyó la petición de autonomía universitaria, preponderante durante el Frente Nacional, y aumentó la exigencia por presupuesto para inversión física y académica, por directivas cualificadas y democráticas, al igual que por reformas académicas y estabilidad profesoral.⁵³

Por otro lado, a finales de la década de los ochenta, se generó un crecimiento de las protestas sociales relacionadas con los derechos humanos, puesto que un 18% de los casos se presentaron particularmente por el derecho a la vida.⁵⁴

En términos generales, puede afirmarse que los movimientos sociales en Colombia han estado estrechamente relacionados con los factores socioeconómicos y sociopolíticos presentados en el país durante la segunda mitad del siglo XX. Estos factores crearon un escenario propicio para el desarrollo de los diferentes movimientos, y marcaron su dinámica tanto en los momentos de auge como en los de disminución de las protestas sociales.

⁵² ARCHILANEIRA, Mauricio. *Las luchas sociales del post - Frente Nacional 1975 – 1990*. En: Revista controversia. Número 176. Abril de 2000. p. 28.

⁵³ MARSISKE, Renate (Coordinadora). (1999) *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. p. 173.

⁵⁴ *Ibíd.* p.p. 18 - 37.

Las reivindicaciones y demandas de estos movimientos estuvieron dirigidas hacia la consecución de unas mejores condiciones de vida de la población, por lo que promovieron un adecuado acceso a los servicios públicos, a la educación, salud, tierras, condiciones laborales e infraestructura. En este sentido, se buscó una mejor distribución de la riqueza producida socialmente, mediante lo cual se buscaba disminuir la desigualdad social.

Estos movimientos cívicos y sociales se caracterizaron porque las organizaciones que los orientaron perdieron rápidamente dinamismo e, incluso, llegaron a desaparecer. En diferentes ocasiones las organizaciones cívicas y sociales se disolvieron al terminar la manifestación que los había agrupado.

Es importante resaltar que durante la década de los ochenta tuvieron un auge dos nuevos actores que afectaron a los movimientos sociales, estos fueron las organizaciones de narcotraficantes y los grupos paramilitares. Los conflictos que emanaron por intervención de estos actores, tuvieron la característica de ser más violentos, y estuvieron relacionados con desapariciones y asesinatos de dirigentes cívicos y populares, como se verá más adelante.

Por último, los movimientos cívicos y sociales fueron generalmente combatidos por la fuerza. Por un lado, por medio de la declaración de los estados de excepción que pretendían, en estos casos específicos, pero que se extendía al narcotráfico y a los movimientos guerrilleros, controlar el orden público perturbado; y por otro lado, a través de mecanismos extralegales como la *guerra sucia*.

Estado de excepción en Colombia

El concepto de estado de excepción tiene como principio que en algunas situaciones de emergencia política, militar o económica, el régimen de limitación, división y equilibrio de poderes, propio del estado de derecho⁵⁵ y de las reglas constitucionales, debe dejar vía libre a un poder ejecutivo que concentre mayor poder e independencia. Los estados de excepción tienen un carácter transitorio y pretenden proteger un orden constitucional establecido. Las medidas propias de los estados de excepción pueden estimular ambiciones dictatoriales de partidos políticos, grupos o personas. Cuando se prolongan por un largo período, estas disposiciones provisionales para casos de emergencia, concebidas para la

⁵⁵ LEAL BUITRAGO, Francisco. *Los movimientos políticos y sociales: un producto de la relación entre Estado y sociedad civil*. En: Revista Análisis Político. Número 13. Mayo/ Agosto de 1991. p. 17.

protección del orden constitucional existente, pueden incluso convertirse en instrumentos de una democracia seudolegal y de una dictadura constitucional a costa de aquél.⁵⁶

El estado de excepción consiste en la supresión o limitación de la división de los poderes públicos, esencialmente el legislativo y judicial: fundamento del estado de derecho, por el fortalecimiento del poder ejecutivo y, a su vez, del mando militar. Es una situación ajurídica, en la que el ejecutivo puede limitar el ejercicio de los derechos fundamentales y expedir nuevas normas conforme lo exija la situación establecida, en interés de la represión del adversario.

Se argumenta por parte del politólogo Carl Smith que quien domina al estado de excepción, domina con ello al Estado, porque decide cuándo debe existir la situación de excepción y qué es lo que ella exige.⁵⁷

Mediante la declaración de los estados de excepción pueden presentarse, fundamentalmente, dos hechos:

1. Una concentración de funciones dentro del poder ejecutivo, acompañada de una simplificación del proceso político en el marco de un sistema de gobierno responsable, que respete las competencias de los poderes legislativo y judicial.
2. El desarrollo de una dictadura temporal que, suspendiendo el régimen democrático y el imperio del derecho, permita al ejecutivo legislar por derecho propio.

La dictadura, según Carl Smith:

Fue una invención de la República Romana, en la cual el dictador era un magistrado romano extraordinario, que fue introducido después de la expulsión de los reyes, para que en tiempos de peligro hubiera un imperio fuerte, que no estuviera obstaculizado, como el poder de los cónsules, por la colegialidad, por el derecho de veto de los tribunales de la plebe y la apelación al pueblo. El dictador, nombrado por el cónsul a solicitud del senado, tenía el cometido de eliminar la situación peligrosa que había

⁵⁶ Sobre el concepto de estado de derecho, véase el capítulo IV, en el cual se realiza un análisis del término.

⁵⁷ SILLS, David L. (1979) *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid. Editorial Aguilar. Tomo IV. Pág. 471. Según esta enciclopedia, el término *dictadura* "en su acepción moderna se aplica al control ilimitado del poder estatal por parte de un individuo, una camarilla o un grupo pequeño". Tomo III. p. 658.

motivado su nombramiento; es decir, hacer la guerra o reprimir una rebelión interna.⁵⁸

El dictador era elegido por el cónsul de Roma por un periodo de seis meses, y en caso de mayor necesidad, tenía el poder de castigar con la muerte, sin que su sentencia pudiera ser apelada. También poseía el cargo de jefe supremo del regimiento de Roma.

La actividad del dictador consistía en lograr un determinado éxito: el enemigo debía ser vencido y el adversario político debía ser apaciguado o aplastado. Puesto que hay que lograr un éxito concreto, el dictador interviene inmediatamente con medios concretos en el transcurso causal del acontecer. El dictador actúa, es ejecutivo, en contraposición a la deliberación o al dictamen judicial. El dictador no observa normas generales. Lo que importa en la dictadura solamente es el medio apropiado para lograr un éxito concreto en un caso concreto; lo que domina exclusivamente es el fin.⁵⁹

En este sentido, el término dictadura significa un ordenamiento que no se hace depender por principio del asentimiento o de la comprensión del destinatario (interlocutor válido), ni espera su consentimiento. Esto quiere decir que se dicta una orden; y, por lo tanto, es una contraposición de la democracia y de la participación política.

En Colombia, durante la vigencia de la Constitución Política de 1886, se diferenciaron dos tipos de estados de excepción: el estado de sitio, destinado a remediar una situación de perturbación del orden público; y el estado de emergencia económica, orientado a remediar una crisis económica de gran envergadura.

La situación de estado de sitio fue contemplada por la Constitución Política de 1886 en el artículo 121:

Art. 121. En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración, el gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden

⁵⁸ SMITH, Carl. (1985) *La dictadura. Desde comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*. Madrid: Editorial Alianza Universidad. p. 49.

⁵⁹ *Ibíd.* p.p. 33 – 34.

público y las que, conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones.

Los decretos que dentro de esos precisos límites dicte el presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los ministros [...].⁶⁰

En Colombia se ha consolidado el uso permanente de los estados de excepción. Durante la segunda mitad del siglo XX se utilizó esta medida *excepcional* durante un lapso de 36 años -sumando los diferentes periodos-, lo que significa más de las dos terceras partes del tiempo.⁶¹ Entre marzo de 1984 y diciembre de 1996 el estado de excepción adquirió un auge antes no conocido, se expidieron un total de 274 decretos de excepción, de los cuales el 40.5% (111 decretos) se referían directamente al tema de la justicia penal.⁶²

Los estados de excepción han sido declarados en Colombia, principalmente, con el objetivo de controlar el orden público al interior del país, para controlar las protestas ciudadanas, las acciones de organizaciones guerrilleras, y para enfrentar el narcotráfico. Una síntesis de la declaratoria de los estados de excepción lo demuestra:

Cuadro No. 7

Estados de excepción. Duración y motivación desde 1957 hasta 1992

Periodo	Presidente	Tipo	Duración	Motivo
Ago. 27/58	Lleras Camargo.	Parcial	3 meses y 7 días	La Violencia.
Dic. 3/58	Lleras Camargo.	Total	1 mes y 9 días	Plan subversivo Rojas Pinilla.
Enero 12/59	Lleras Camargo.	Parcial	1 año, 8 meses y 27 días	Persistencia de la Violencia 6 municipios.

⁶⁰ Ibíd. p.p. 41 – 42.

⁶¹ Constitución Política de Colombia. (1986) Santafé de Bogotá: Editorial Temis S.A. p. 101.

⁶² GARCIA VILLEGAS, Mauricio. *Constitucionalismo Perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997*. En: SOUSA SANTOS, Boaventura de. (2001). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. p. 317.

Periodo	Presidente	Tipo	Duración	Motivo
Oct. 8/60	Lleras Camargo.	Parcial	1 año y 3 días	Violencia en municipio de Santander.
Oct. 11/61	Lleras Camargo.	Total	2 meses y 21 días	Deserción de soldados rebeldes (Rojas Pinilla)
Mayo 23/63	León Valencia	Parcial	7 días	Paro cívico en zona petrolera.
Mayo 21/65	León Valencia / Lleras Restrepo.	Total	3 años, 6 meses y 26 días	Manifestación de estudiantes contra E.U.
Oct. 9/69	Lleras Restrepo	Parcial	6 meses y 12 días	Secuestro hijo del cónsul de Suiza.
Abril 21/70	Lleras Restrepo	Total	24 días	Elecciones presidenciales. Manifestación a favor de la Anapo.
Mayo 15/70	Lleras Restrepo	Parcial	2 meses y 4 días	-
Julio 19/70	Lleras Restrepo / Pastrana Borrero.	Total	3 meses y 25 días	Declaraciones de la Anapo.
Nov. 13/70	Pastrana Borrero.	Parcial	4 días	-
Feb. 26/71	Pastrana Borrero.	Total	2 años, 10 meses y 3 días	Manifestación de estudiantes en Cali.
Junio 12/75	López Michelsen.	Parcial	14 días	-
Junio 26/75	López Michelsen.	Total	11 meses y 26 días	Perturbaciones del orden público.
Oct. 7/76	López Michelsen.	Total	5 años, 8 meses y 13 días	Huelga del ISS, subversión; narcotráfico.

Periodo	Presidente	Tipo	Duración	Motivo
Oct. 8/82	Betancur Cuartas.	E. E. Todo el país	24 horas	Crisis económica.
Dic. 23/ 82	Betancur Cuartas.	E. E. Todo el país	50 días	Crisis económica.
Marzo 14/84	Betancur Cuartas.	E. S. Parte territorio	1 mes y 16 días	Toma guerrillera Florencia (Caquetá)
Mayo 1/84 hasta 1992	Betancur Cuartas Barco Vargas y Gaviria Trujillo.	E. S. Parte territorio	7 años, 2 meses y 5 días	Asesinato ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla; subversión; narcotráfico.

E. E: Estado de emergencia económica. E. S: Estado de Sitio.

Fuente: GARCIA VILLEGAS, Mauricio. (2001) *Constitucionalismo Perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957–1997*. En: DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del hombre editores.

Por medio de la expedición de los estados de sitio se pretendió controlar el orden público al interior del país y garantizar el control político en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX. A partir de éstos se expedieron varios decretos por parte del ejecutivo que limitaron las libertades ciudadanas, como fueron el Estatuto Orgánico de Defensa Nacional en 1965, el Estatuto de Seguridad en 1978, la Jurisdicción Especial de Orden Público en 1987, el Estatuto Antiterrorista en 1988, la Jefatura Militar de Urabá en 1988 y el Estatuto de Defensa de la Justicia en 1990. Para el estudio de estos elementos, se analizarán los periodos presidenciales de Julio Cesar Turbay (1978-1982), Belisario Betancur (1982– 1986) y Virgilio Barco (1986-1990).

El gobierno del presidente Julio Cesar Turbay (1978-1982) se caracterizó por una repartición milimétrica de los cargos públicos entre los dos partidos mayoritarios del país, y por un trato represivo a los movimientos sociales, a las organizaciones guerrilleras y, en general, a las agrupaciones críticas frente al establecimiento.

Sobresale de este gobierno la creación del Estatuto de Seguridad Nacional por medio del decreto 1928 del 6 de septiembre de 1978. Este estatuto creó nuevas

infracciones punibles, aumentó las penas, otorgó más atribuciones judiciales a las Fuerzas Armadas y a las autoridades locales, permitió la retención de ciudadanos con aprobación del Consejo de Ministros y anunció el control del tráfico de estupefacientes. Según Mauricio Archila “con este respaldo las fuerzas armadas se dedicaron a perseguir a la guerrilla, a activistas de la izquierda legal y a dirigentes populares como si todos fueran un mismo enemigo. El uso generalizado de la tortura y otras violaciones de derechos humanos degradaron la guerra y elevaron clamores de protesta entre miembros del alto clero y de la élite”.⁶³

El Presidente de la República declaró el primero de noviembre de 1978 al diario El Espectador que con el Estatuto de Seguridad se pretendía “poder dominar los movimientos subversivos que con pretextos falaces se habían tratado de poner en marcha para colocar en peligro no sólo la convivencia pacífica de los ciudadanos, sino también la seguridad misma del Estado”.⁶⁴ Además, tuvo como consideración para expedir este decreto

[...] que correspondía al Presidente de la República conservar en todo el territorio de la Nación el orden público, restablecerlo donde fuere turbado y defender el trabajo que era una obligación social que merecía la especial protección del Estado; y que periódicamente se había venido reiterando y agudizando las causas de perturbación del orden público, que crearon un estado de inseguridad general y degeneraron en homicidios, secuestros, sedición, motín o asonada o en prácticas terroristas dirigidas a producir efectos políticos encaminados a desvirtuar el régimen republicano vigente o en la apología del delito, actos éstos que atentan contra los derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución y por las leyes que son esenciales para el funcionamiento y preservación del orden público.⁶⁵

Es importante resaltar que con la categoría general de *perturbación del orden público* no sólo se coaccionó y judicializó a los miembros de los movimientos subversivos, sino que se extendió a personas pertenecientes a otras organizaciones, como lo aclara Rodrigo Uprimny Yepes:

⁶³ Ibíd. p. 342.

⁶⁴ ARCHILANEIRA, Mauricio. *Las luchas sociales del post - Frente Nacional 1975 – 1990*. En: Revista controversia. Número 176. Abril de 2000. p. 17.

⁶⁵ RIOS DE B. Consuelo. *Estatuto de Seguridad*. Manizales. 1981. Trabajo de grado (Derecho). Universidad de Caldas. Facultad de Derecho. p. 16; El Espectador, 1 XI-78, discurso en los 25 años del DAS.

[...] el Estado de sitio -y en este caso particular el Estatuto de Seguridad- permitió la creación de delitos para controlar el orden público, el establecimiento de medidas restrictivas de la libertad de reunión, de circulación, de expresión, la limitación de libertades sindicales y, sobre todo, la detención y juicio mediante tribunales militares de dudosa imparcialidad, de los opositores políticos, de los líderes sindicales y de quienes encabezaran diversas formas de protesta social.⁶⁶

La Comisión Andina de Juristas calculó que con base en el Estatuto de Seguridad se detuvieron en Colombia alrededor de 8.000 personas por razones políticas, casi todas ellas sometidas a la justicia militar.⁶⁷

Por medio de este decreto se tipificaron los siguientes delitos: Art. 1. Privar a otra persona de su libertad, planear, organizar o coordinar tales actos. Art. 2. Promover, encabezar o dirigir un alzamiento en armas para derrocar al gobierno nacional o para cambiar el régimen constitucional existente. Art. 3. Integrar bandas, cuadrillas o grupos armados de tres o más personas e invadir o asaltar poblaciones, predios, haciendas, carreteras o vías públicas causando muertes, incendios o daños en los bienes. Art. 4. Perturbar el orden público o alterar el pacífico desarrollo de las actividades sociales en los centros o lugares urbanos. Art. 5. Provocar daños en bienes mediante la utilización de bombas, detonantes o explosivos. Art. 6. Obstruir las investigaciones jurídicas.

Además, por medio del artículo 7 aumentaron las razones por las cuales se podía incurrir en arresto

Art. 7. Se impondrá arresto inconmutable hasta por un año, a quien o quienes:

- a) Ocupen transitoriamente lugares públicos, o abiertos al público, u oficinas de entidades públicas o privadas, con el fin de presionar una decisión de las autoridades legítimas, o de distribuir en ellas propaganda subversiva o de fijar en tales lugares escritos o dibujos ultrajantes o subversivos o de exhortar a la ciudadanía a la rebelión;
- b) Inciten a quebrantar la ley o a desobedecer a las autoridades o desatiendan orden legítima de una autoridad competente.

⁶⁶ *Ibíd.* p.p. 6-7.

⁶⁷ UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia. En: SOUSA SANTOS, Boaventura de. (2001) *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. p. 277.

- c) Usen injustificadamente máscaras, mallas, antifaces u otros elementos destinados a ocultar la identidad o alteren, destruyan u oculten las placas de identificación de los vehículos.
- d) Omitan sin justa causa prestar los servicios públicos a que estén obligados, o el auxilio que se les solicite por las autoridades o por quien, amenazado en su vida o en sus bienes, lo requiera;
- e) Porten injustificadamente objetos utilizables para cometer infracciones contra la vida e integridad de las personas, tales como armas de fuego, puñales, cuchillos, machetes, varillas, tacos, piedras, sustancias químicas o explosivos;
- f) Impriman, almacenen, porten, distribuyan, o transporten propaganda subversiva.
- g) Exijan dinero y especies con destino a actividades ilegales, para permitir el tránsito de las personas, bienes vehículos o impidan la libre circulación de unos y otros.⁶⁸

Otra característica del Estatuto de Seguridad fue que transfirió a los Consejos Verbales de Guerra la función de juzgar a civiles. Estos consejos eran tribunales militares encargados de la triple misión de investigar, calificar y fallar en primera instancia aquellas violaciones a la Ley Sustantiva Penal Militar, y de conocer los nuevos delitos tipificados en el Estatuto de Seguridad, como lo determinó el artículo 9 del decreto 1923 de 1978. Recuérdese que en la justicia ordinaria existe una institución que juzga y otra que investiga; además se tienen varias instancias en las cuales se pueden apelar las decisiones judiciales.

Art. 9. La justicia penal militar mediante el procedimiento de los consejos de guerra verbales, además de la competencia que le está atribuida por las disposiciones legales vigentes, conocerá de los delitos a que se refieren los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 (más arriba expuestos), y además de los que se cometan contra la vida e integridad personal de los miembros de las Fuerzas Armadas y contra civiles al servicio de las mismas y contra miembros del Departamento de Administrativo de Seguridad (DAS), encuéntrese o no en acto del servicio, y contra los funcionarios públicos por razones de su investidura o por causa del ejercicio de sus funciones.⁶⁹

⁶⁸ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. (1988) *Derecho a la justicia*. Lima, Perú: Editorial Mimeo. p. 101.

⁶⁹ RIOS DE B. Consuelo. *Estatuto de Seguridad*. Manizales. 1981. Trabajo de grado (Derecho). Universidad de Caldas. Facultad de Derecho. p.p. 10 y 11.

Por medio de este Estatuto no sólo se combatió a los grupos alzados en armas, como lo había afirmado el presidente Turbay a los medios de comunicación, sino que además se pretendió controlar a los movimientos sociales, especialmente por medio de los artículos 3 y 4, puesto que la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) había invadido varios predios ubicados en grandes haciendas durante la década de los setenta, y a que en otras ocasiones los movimientos sociales habían invadido carreteras y vías públicas. Por otro lado, las manifestaciones, huelgas y marchas eran consideradas como causantes de perturbación del orden público. Con este decreto se podía arrestar sin orden judicial y juzgar por tribunales militares a las personas que infringieran los anteriores artículos, o que ocuparan transitoriamente lugares públicos para presionar las decisiones del Gobierno sobre determinadas problemáticas de orden político, económico o social, restringiéndose con ello los derechos de participación política.

Bajo este parámetro se privilegió el uso de la fuerza por parte del Estado frente a cualquier otro mecanismo de control político. En este sentido, por un lado, la coacción no resolvió las reivindicaciones de los movimientos sociales, por el contrario, produjo un cuestionamiento a la legitimidad del uso de la fuerza, al ser utilizada para enfrentar a los miembros de los movimientos sociales. De igual forma, esta política no controló las acciones de las organizaciones guerrilleras que eran uno de sus principales objetivos, por lo cual, lo que se generó en este periodo fue una radicalización de la protesta social y del enfrentamiento armado.

Empero, el presidente Belisario Betancur (1982–1986) buscó legitimar, durante su mandato, el régimen político que se encontraba en un punto álgido de deslegitimación debido a la crisis de los partidos políticos, la abstención electoral, el clientelismo y el manejo represivo de los conflictos sociales, por medio de una estrategia que pretendía el fortalecimiento de las instituciones del Estado a través de la creación de mecanismos de participación política de los colombianos. Para ello definió una estrategia diferente a la exclusivamente militar, como lo había hecho su antecesor Julio Cesar Turbay (1978–1982), por medio de un programa de apertura democrática que se fundamentaba en un conjunto de reformas institucionales, entre las cuales se contemplaba la elección popular de alcaldes, garantías a la oposición, modificación del régimen electoral, institucionalización de los partidos políticos, eficacia de la administración de justicia y acceso adecuado a los medios de comunicación; aunque estos últimos no se concretaron.

El presidente Betancur impulsó, además, los diálogos de paz con las organizaciones guerrilleras FARC, EPL y M19 que apoyaban la propuesta de elección popular de alcaldes y las reformas institucionales.⁷⁰

El reconocimiento del gobierno Betancur sobre la deslegitimación del Estado y de sus instituciones frente a las transformaciones socioeconómicas, y la necesidad de enfrentar la creciente desinstitucionalización de la protesta social y la lucha política, manifestada en los movimientos sociales y en las organizaciones guerrilleras, motivó el desarrollo de la reforma política. En este sentido, la elección popular de alcaldes se concibió como un elemento del proyecto de apertura democrática que buscaba ajustar el sistema político a los cambios sociales, políticos y económicos por los que atravesaba el país. Así se crearía un espacio de participación política y democrática para los sectores tradicionalmente excluidos, como los miembros de los movimientos sociales y de las organizaciones guerrilleras.

Para un sector dominante, que apoyaba al presidente Betancur con el proyecto de apertura democrática, la elección popular de alcaldes no pondría en peligro la estabilidad del sistema político, puesto que contaba con elementos para enfrentar exitosamente a sus opositores, como era el clientelismo, que tenía una fuerte connotación regional y local, y donde sus dirigentes mantenían un control de carácter paternalista y patrimonialista; además gozaban de una extendida tradición de apoyo electoral a los partidos Liberal y Conservador, que aunado a una mejor elaboración de las propuestas para el gobierno local, los colocaba en una situación favorable.

Para el otro sector dominante, entre ellos los militares, se consideraba que por medio de la reforma política se le entregaba el país a los *enemigos del sistema*, por lo cual estuvieron en desacuerdo con esta propuesta y con el proceso de paz con las organizaciones guerrilleras, que a su vez buscaron debilitar.

El proceso de paz entre el Gobierno y las guerrillas comenzó con un cese al fuego entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y las Fuerzas Militares del país, llevado a cabo el 28 de mayo de 1984.

Por medio de este pacto, las FARC se comprometieron a desarrollar un cese de operativos militares por el periodo de un año, con el objetivo de convertirse en un movimiento político legal, a través de la creación de la Unión Patriótica; además de buscar la reincorporación de los miembros de esta organización a la vida civil, a través de canales democráticos. El Gobierno, a su vez, se comprometía a

⁷⁰ *Ibíd.* p. 12.

promover en el Senado de la República un conjunto de proyectos de ley, entre ellos la elección popular de alcaldes, relacionados con la apertura democrática.

El segundo acuerdo se realizó el 30 de agosto de 1984 entre el Gobierno, el Movimiento 19 de Abril (M19), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y la agrupación Autodefensa Obrera (ADO). Por medio de este acuerdo también se concertó un cese al fuego y a las operaciones militares, pero en este caso no se fijó un plazo de finalización del proceso. Este pacto tuvo como objetivo desarrollar un dialogo nacional, en el cual se pudiera discutir y negociar sobre los problemas socioeconómicos y políticos del país, entre ellos una ampliación de la participación política.

Frente al proceso de paz, el Gobierno y algunos círculos de poder consideraron que se podría llevar a las guerrillas a una confrontación ideológica y política, en la cual perdieran legitimación sobre la acción de la insurgencia armada frente a la opinión pública, lo cual llevaría a un aislamiento de las organizaciones guerrilleras. Se buscaba, entonces, vencer o debilitar políticamente a la guerrilla en un espacio de participación y acción política.

Finalmente, la administración de Belisario Betancur logró un acuerdo político frente a una de las propuestas del proyecto de la apertura democrática, la elección popular de alcaldes, pero fracasó con el proceso de paz al no llegar a un acuerdo duradero con las organizaciones guerrilleras. En primer lugar en noviembre de 1985 con la toma del Palacio de Justicia se frustró la posibilidad de negociación con el M19, lo cual fue considerado como una derrota política y militar para esta organización. En ese mismo año el EPL rompió los acuerdos con el Gobierno y regresó a la confrontación armada. Finalmente, las FARC continuaron con el proceso de paz y con la creación de la Unión Patriótica (UP), pero en este escenario se presentó el fenómeno de la *guerra sucia*. Este fenómeno “consistió en una práctica deliberada de homicidios y de coacción violenta, extrajudicial e ilegal, llevada a cabo en contra de opositores políticos, lo que limitó la configuración de espacios de participación política tanto de los miembros pertenecientes a los grupos alzados en armas como de los movimientos sociales”.⁷¹

⁷¹ Sobre el proceso de paz de la administración Betancur puede consultarse: RESTREPO, Luis Alberto. *La guerra como sustitución de la política*. En: Revista Análisis Político. Número 3. Enero / abril de 1988; BUENAVENTURA, Nicolás. (1990) *Unión Patriótica y poder popular*. Bogotá: Ediciones Ceis; LEAL BUITRAGO, Francisco. *Los movimientos políticos y sociales: un producto de la relación entre Estado y sociedad civil*. En: Revista Análisis Político. Número 13. Mayo / agosto de 1991; ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Las luchas sociales del post - Frente Nacional 1975 – 1990*. En: Revista controversia. Número 176. Abril de 2000.

Según Francisco Leal Buitrago, “la guerra sucia arreció desde el inicio del gobierno de Virgilio Barco, a consecuencia de ello, la UP quedó prácticamente eliminada de la escena política cuando asesinaron en 1990 a su candidato presidencial Bernardo Jaramillo. Ya en 1987 había sido asesinado el entonces candidato presidencial Jaime Pardo Leal”.⁷²

Posteriormente, el gobierno del presidente Virgilio Barco (1986–1990) promovió un esquema de gobierno diferente al tradicional -caracterizado por la repartición milimétrica y equitativa de los cargos públicos-, bajo la implementación de un programa de partido de gobierno y partido de oposición, lo cual, en un primer momento, fue considerado como el desmantelamiento definitivo de las prácticas heredadas del Frente Nacional.

Pero este esquema no funcionó puesto que el partido de gobierno, el Liberal, no se encontraba unificado frente al presidente. Es más, en cierto grado se convirtió en oposición, puesto que la confrontación entre el Gobierno y los jefes regionales del partido, llevó a varios dirigentes liberales a ejercer una oposición de *brazos caídos*, ausentismo y bloqueo de proyectos en el Congreso. Por otro lado, el partido de oposición, el Conservador, no se estableció como real oposición; y desde que comenzó el gobierno Barco, pretendió volver al sistema bipartidista, constituido desde el Frente Nacional.⁷³

Debido a la confrontación del Gobierno con el narcotráfico y la guerrilla, agudizada a principios de 1988 como se verá más adelante, se firmó el Acuerdo del Palacio de Nariño el 19 de febrero de ese mismo año, entre el Presidente de la República y el jefe del Partido Conservador, con lo cual se restableció la alianza bipartidista y se delegó la oposición a otros partidos.

El bipartidismo y la hegemonía electoral de los partidos Liberal y Conservador fue una característica del sistema político colombiano durante la segunda mitad

⁷² Recordemos que para Rodrigo Uprimmy Yepes y Gustavo Gallón Giraldo el fenómeno de la guerra sucia fue “una forma de represión violenta, ilegal y parainstitucional hacia los movimientos populares y la oposición política mediante amenazas, torturas, desapariciones, asesinatos y masacres. Inicialmente una forma paraestatal de resistencia a la legalización de la guerrilla, la guerra sucia golpeó progresivamente toda forma de protesta social y oposición política, cerrando de esa manera los potenciales espacios de participación ciudadana abiertos por el proceso de paz.” UPRIMMY YEPES, Rodrigo & GALLÓN GIRALDO, Gustavo. (1991) Diagnóstico de la situación de derechos humanos y derecho humanitario. En: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Guerra y Constituyente*. Bogotá, Colombia: Icono Editores. p. 21.

⁷³ LEAL BUITRAGO, Francisco. *Los movimientos políticos y sociales: un producto de la relación entre Estado y sociedad civil*. En: Revista Análisis Político. Número 13. Mayo / agosto de 1991. p. 11.

del siglo XX. Entre 1931 y 1982, según Patricia Pinzón de Lewin, “en el 88% de los municipios se escogió siempre al mismo partido como mayoritario y, además, los municipios liberales y conservadores permanecieron ubicados en los mismos sitios por más de cincuenta años, con lo cual la tradición en la afiliación partidista y su configuración local no se perdió con el tiempo”⁷⁴ -recuérdese que el clientelismo también tenía una fuerte connotación regional y local-. En las elecciones para las corporaciones públicas de 1986, liberales y conservadores juntos dominaron el 84% de los sufragios y en 1988 el 86%.⁷⁵

Cuadro No. 8
Distribución porcentual de los municipios por partidos
1931 – 1982

Partido	1931 – 49 (%)	Frente Nacional	1972 – 82 (%)	Promedio 1931 – 82
Liberal	68	55	59	60
Conservador	32	45	41	40

Fuente: PINZÓN DE LEWIN, Patricia. (1989) *Pueblos, regiones y partidos: la regionalización electoral*. Bogotá: Ediciones Uniandes. p. 28.

En este contexto, la única oposición política al Gobierno se encontraba en la Unión Patriótica, las organizaciones sindicales y los movimientos cívicos y populares, cuyos dirigentes estaban siendo asesinados por la *guerra sucia* durante este período.

En 1988, afirma Luis Alberto Restrepo, “con Turbay fracasó la guerra. Con Betancur pareció fracasar la paz. Con Barco se mantuvo nominalmente el proceso de paz mientras prosperaba la guerra informal, pero ambas parecían ir al fracaso. El país no encuentra aún la fuerza política capaz de llevar a cabo serias reformas sociales, negociar la paz y abrir a fondo el espacio democrático”.⁷⁶

⁷⁴ RESTREPO, Luis Alberto. *La guerra como sustitución de la política*. Revista Análisis Político. Número 3. Enero / abril de 1988. p. 84.

⁷⁵ PINZÓN DE LEWIN, Patricia. *Pueblos, regiones y partidos: la regionalización electoral*. Bogotá. Ediciones Uniandes. 1989. p.p. 31 y 39.

⁷⁶ PINZÓN DE LEWIN, Patricia. Las elecciones de 1990. (1991) *En: CEREC. Los nuevos retos electorales, Colombia 1990: antesala del cambio*. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes. p. 116.

Por otro lado, tras el asesinato del ministro de justicia, Rodrigo Lara Bonilla, el presidente Belisario Betancur declaró el estado de sitio, por medio del decreto legislativo 1038 de 1984, que tuvo una duración de 7 años, 2 meses, 5 días, y estuvo vigente hasta el año 1991.⁷⁷

Posteriormente, en 1987 la Corte Suprema de Justicia consideró inconstitucional la norma que permitía a la Justicia Penal Militar juzgar a civiles. Entre 1965 y 1987 se había convertido en una práctica frecuente el juzgamiento de civiles por militares. Ese mismo año, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la norma que autorizaba a las autoridades militares realizar allanamientos sin orden judicial.

Para afrontar la inexecutable de las anteriores normas, el gobierno de Virgilio Barco promovió la creación de una jurisdicción alternativa en esta materia, por medio de la expedición del Estatuto Antiterrorista, de la creación de la Jefatura Militar de Urabá y de la Jurisdicción Especial de Orden Público, las cuales pudieron expedirse dentro del marco del Estado de excepción declarado en 1984 por medio del decreto 1038, sin trámite por el Congreso de la República, y sólo con la firma del Presidente y de todos sus ministros.

El Estatuto Antiterrorista, también conocido como Estatuto de Defensa de la Democracia, fue expedido por medio de los decretos legislativos 180 y 261 de 1988. Este estatuto tipificó nuevos delitos, creó circunstancias de agravación, aumentó sanciones para delitos existentes y abrevió procedimientos judiciales. Además, creó equipos especializados para orden público pertenecientes al Cuerpo Técnico de Policía Judicial. Permitted que otros organismos de seguridad del Estado, que no pertenecían a la policía judicial, colaboraran con los jueces de orden público; además de ampliar las facultades de policía judicial. Con ello se facultó a las Fuerzas Militares para efectuar allanamientos y capturas sin orden judicial, lo cual había sido declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

La definición de terrorismo desarrollada en el Estatuto de Defensa de la Democracia fue tan amplia que delitos considerados como políticos entraron en esta categoría.

Art. 1. – Terrorismo. Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de sitio todo el territorio nacional, el que provoque o mantenga en estado

⁷⁷ RESTREPO, Luis Alberto. *La guerra como sustitución de la política*. En: Revista Análisis Político. Número 3. Enero / abril de 1988. p. 83.

de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento, o conducción de fluidos o fuerzas motrices valiéndose de medios capaces de causar estragos, incurrirá en prisión de diez a veinte años y multa de diez a cien salarios mínimos mensuales, sin perjuicio de la pena que le corresponda por demás delitos que se ocasionen con este hecho.

Si el estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo, la pena será de dos a cinco años y la multa de cinco a cincuenta salarios mínimos mensuales.⁷⁸

Por otro lado, la Jefatura Militar de Urabá fue creada a través del decreto 678 de 1988 por medio del cual se dictaron medidas conducentes al restablecimiento del orden público en la zona del Urabá Antioqueño. Esta región fue una de las más afectadas por la violencia; allí se presentaron enfrentamientos entre las organizaciones guerrilleras, los grupos paramilitares y las Fuerzas Militares. Esta violencia no sólo afectó a los actores armados del conflicto, sino también a la población civil, entre ellos a los miembros de partidos políticos surgidos del proceso de paz con el gobierno Betancur y de organizaciones sindicales; además se presentaron masacres y procesos de desplazamiento forzado.⁷⁹

Con el decreto 678 de 1988 se creó una autoridad civil y militar de la región. Sus funciones fueron establecidas en el artículo 4.

Art. 4. El Jefe Militar ejercerá en la zona geográfica del Urabá Antioqueño las siguientes funciones:

- a) Mantener el orden público en la zona de su jurisdicción;
- b) Determinar las medidas que sobre orden público se requieran y coordinar con los alcaldes de la zona su ejecución;
- c) Adoptar las medidas policivas tendientes al mantenimiento del orden público, tales como: prohibir el porte de armas y el expendio y consumo

⁷⁸ Reacuérdesse que el estado de sitio es una figura constitucional utilizada en casos excepcionales *para proteger las instituciones del Estado, entre ellas la Constitución Política*, y que su duración no es permanente, aunque en este caso tuvo una larga duración. Y, además, que *cuando se prolongan por un largo periodo, estas disposiciones pueden convertirse incluso en instrumentos de una democracia seudolegal, o de una dictadura a costa de aquél.*

⁷⁹ LEGIS. *Estatuto para la Defensa de la Democracia*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 72, número 849. Primer semestre de 1988. p. 158.

de licores, decretar el toque de queda, reglamentar las reuniones y desfiles en sitios públicos y prohibir el tránsito de personas o de vehículos en determinadas zonas de su jurisdicción.

d) Disponer de la Fuerza Pública y del personal del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS- que actúa dentro del territorio de su jurisdicción;

e) Con excepción de los alcaldes designados por elección popular, el Jefe Militar podrá suspender o sustituir por graves motivos o requerir a la respectiva autoridad la destitución o, suspensión cuando la competencia nominadora corresponda a la Rama Jurisdiccional o las Corporaciones Públicas, a cualquier empleado del orden nacional, departamental o municipal, por negligencia en el cumplimiento de sus deberes relacionados con el mantenimiento del orden público o por faltar al respectivo régimen disciplinario;

f) Solicitar al Gobernador de Antioquia la destitución o suspensión de los alcaldes de su jurisdicción, cuando dichos alcaldes se abstengan de dictar las medidas que sobre orden público les sean requeridas u obstaculicen las labores del restablecimiento del orden público;

g) Proponer a las autoridades competentes las acciones económicas y sociales requeridas para la rehabilitación de la zona de su jurisdicción en relación con el establecimiento del orden público;

h) Dictar, en caso de urgencia o gravedad, con carácter de provisionales, y con vigencia de sesenta días, órdenes o disposiciones administrativas o disciplinarias, que no siendo de su incumbencia, juzgue indispensables para el mantenimiento del orden público, las cuales tendrán carácter definitivo cuando sean aprobadas por el Gobernador de Antioquia, y

i) Ejercer el mandato sobre las autoridades del Resguardo de Aduanas y de la Dirección General de Prisiones, que actúan dentro del territorio de su jurisdicción.⁸⁰

En este sentido, a la jefatura militar se le asignaron funciones especiales para controlar el orden público y coordinar a otras instituciones del Estado para tal fin. Pero sus funciones se ampliaron al ámbito civil, como la

⁸⁰ Cfr. COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. Guerra sucia y estado de sitio en Colombia (1988). En: LEGIS. (1991) *Guerra y Constituyente*. Bogotá, Colombia: Icono Editores. Págs. 13-19. *Nombrado Jefe Militar para el Urabá Antioqueño*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 72, número 849. Primer semestre de 1988. p.p. 569-570.

posibilidad de destituir o suspender a funcionarios públicos, o solicitarle al gobernador esta posibilidad para el caso de los alcaldes. El jefe militar se encontraba facultado para intervenir en actividades económicas y sociales. Pero, especialmente, bajo el inciso h del artículo 4 se le autorizaba actuar en cualquier ámbito, ya fuera político, económico o social, en la medida que permitiera mantener el orden público. En este sentido, ¿Qué diferencia existiría entre una Junta Militar -que como en el presente caso tenía la facultad de intervenir en actividades civiles, políticas, sociales y económicas- con respecto a un Régimen Militar?

Finalmente, con motivo de la declaración como inconstitucional de la norma que permitía a la Justicia Penal Militar juzgar a civiles, el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) creó la Jurisdicción Especial de Orden Público, primero con el decreto 1631 del 27 de agosto de 1987, y luego con la creación del Tribunal Superior de Orden Público, a través del decreto 474 del 16 de marzo de 1988.

Por medio del decreto 1631 se crearon 90 juzgados de orden público, encargados de investigar y fallar las conductas punibles que tuvieran como sujeto pasivo a aquellas personas que ocuparan posiciones importantes en el seno de los partidos políticos, en las agremiaciones sindicales y sociales y en los medios de comunicación.

Como se observa era una jurisdicción de justicia *especial* para conocer delitos cometidos contra coordinadores o líderes de organizaciones políticas, sindicales, sociales o periodistas, pero tenía las siguientes características: los jueces de esta jurisdicción adelantaban tanto la investigación como el juzgamiento de los casos que asumían, lo que en la justicia ordinaria se encuentra separado (una institución investiga y otra juzga).

Por medio del decreto 474 de 1988 se organizó y dio nuevas competencias a la jurisdicción de orden público. Con esto se creó el Tribunal Superior de Orden Público para procedimientos de segunda instancia; al igual que se aumentaron los delitos sobre los que se tenía conocimiento. En este sentido, los jueces de orden público podían conocer delitos de

[...] tortura, homicidio, lesiones personales, secuestro y secuestro extorsivo que se cometiera en la persona de un magistrado, juez, agente del Ministerio Público, gobernador, intendente, comisario, alcalde, personero o tesorero municipal, o de un miembro principal o suplente del Congreso de la República, de las Asambleas Departamentales de los Consejos Intendenciales, de los Consejos Comisariales o de los Consejos

Municipales o del Distrito Especial de Bogotá, Presidente de la República, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Ministro del despacho, Jefe de Departamento Administrativo, Director seccional de Instrucción Criminal, y demás miembros del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, candidato, dirigente político, dirigente de comité cívico o gremial, periodista, profesor universitario, directivo de organización sindical o de cualquier habitante del territorio nacional por sus creencias u opiniones políticas, partidistas o no, *además de los delitos contemplados en la amplia categoría de terrorismo, desarrollada en el Estatuto de Defensa de la Democracia.*⁸¹

En este sentido, la Jurisdicción Especial de Orden Público sustituyó, en parte, el juzgamiento de civiles que se realizaba por militares; y su área de influencia fue tan amplia que podía no sólo juzgar a miembros que pertenecieran a organizaciones alzadas en armas, sino también a miembros de organizaciones que reivindicaran sus derechos frente al Estado, como en los casos de los movimientos cívicos, laborales y sociales.

En conjunto, esta normatividad limitó los derechos de participación política propios de una democracia, como son la libertad de pertenecer o crear movimientos políticos y sociales, libertad de asociación o libertad de protesta.

De esta manera, los estados de excepción se configuraron en mecanismos legales que restringieron el ejercicio de los derechos políticos y sociales de los colombianos. Pero, paralelamente a este hecho se establecieron mecanismos extralegales que, a su vez, limitaron estos derechos, como el desarrollo de organizaciones de narcotraficantes y de grupos paramilitares, que se convirtieron en actores de la violencia dentro de los fenómenos conocidos como *guerra contra el narcotráfico y guerra sucia*; y a su vez por medio del incremento de la violencia política.

Por tal motivo, a continuación se estudiará el surgimiento y configuración de las organizaciones de narcotraficantes y de los grupos paramilitares. Posteriormente, se analizarán las características de la violencia política en Colombia.

⁸¹ LEGIS. *Nombrado Jefe Militar para el Urabá Antioqueño*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 72, número 849. Primer semestre de 1988. p.p. 569 y 570.

Dos nuevos actores: organizaciones de narcotraficantes y grupos paramilitares⁸²

La industria del narcotráfico tuvo su inicio en Colombia en la década de 1970 y su origen estuvo relacionado con el crecimiento de la demanda internacional de drogas psicoactivas, especialmente de marihuana, en Estados Unidos y en Europa.

Debido a la fumigación de cultivos de marihuana en México, se desplazó la producción a otras regiones del mundo, entre ellas a Colombia. En el país los cultivos de marihuana se ubicaron, principalmente, en la Sierra Nevada de Santa Marta. A mediados de la década se presentó una *bonanza marimbera*, lo que generó un aumento de la demanda de los precios de los bienes inmuebles en la región y en las ciudades de Barranquilla y Santa Marta.

A finales de los años setenta y comienzos de los ochenta se promovió el comercio de cocaína, debido a su alta rentabilidad y facilidad para ocultar y transportar. Durante la década de los ochenta aumentó la producción de cocaína y la estructura del narcotráfico se hizo más compleja y sofisticada, lo que permitió el fortalecimiento de los *carteles de la droga*.

Posteriormente, en la década de los noventa se comenzó a cultivar amapola para producir opio, morfina y heroína, debido a la caída de los precios de la cocaína. Aunque en este periodo se mantuvo la producción tanto de marihuana y cocaína, como de heroína.

Las zonas de producción de las drogas psicoactivas se caracterizaron por ubicarse en lugares distantes, con muy poca población, incipiente presencia del Estado, precaria titulación de predios, y en donde continuamente tenían influencia actores armados.

Los narcotraficantes compraron tierras, principalmente, en zonas de ganadería extensiva y de expansión de la frontera agraria. En esta última, se presentaron procesos de desplazamiento forzado y la acción de grupos paramilitares o guerrilleros.

⁸² LEGIS. *Derecho a la vida, la libertad de expresión y derechos políticos. Creado juzgados de orden público para su protección.* En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 71, número 839. segundo semestre de 1987. p. 253

LEGIS. *Creado Tribunal Superior de Orden Público con jurisdicción en el territorio nacional.* En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 72, número 849. Primer semestre de 1988. p. 425.

Con respecto a la concentración de tierras por parte de los narcotraficantes, varios analistas, entre ellos Alejandro Reyes Posada, han distinguido dos fenómenos: el primero por la compra de terrenos por parte de grandes capos de la droga en departamentos como Antioquia, Magdalena, Guajira, Boyacá y Valle del Cauca, y en segundo lugar, la compra de tierras por medianos y pequeños inversionistas, con dineros acumulados producto de labores con el narcotráfico, en cercanías de sus lugares de procedencia, como Barranquilla, Pereira, Armenia, Ibagué, Bucaramanga, Villavicencio, Florencia y Leticia.

Por otro lado, y debido a la ilegalidad de la industria de las drogas psicoactivas, se hace difícil calcular su tamaño económico. Sin embargo, varios análisis se han realizado al respecto, entre ellos el estudio de Francisco E. Thoumí, que toma como variables de investigación el valor agregado de la industria y la cantidad de divisas que entran al país por este concepto. Para este autor:

El valor agregado de la industria del narcotráfico se estima entre un poco menos de 1.000 millones y más de 5.000 millones de dólares. La mayoría de las estimaciones del valor agregado y de las sumas que entran al país para los años ochenta tienden a concentrarse entre 2.000 y 3.000 millones de dólares, cifra que de cualquier manera es muy grande cuando se las compara con otras variables, como el promedio anual durante la década de la formación bruta de capital del sector privado, que fue de 2.800 millones. Hay que agregar que esas estimaciones excluyen los ingresos por marihuana, los de opiáceos de reciente desarrollo y los de los colombianos involucrados en el mercadeo dentro de Estados Unidos y Europa. Por eso, no sería sorprendente que los ingresos que eventualmente podrían afectar la economía colombiana sobrepasen los 4.000 millones de dólares anuales, o sea cerca del 6% del Producto Interno Bruto colombiano.⁸³

Para comprender mejor las dimensiones del narcotráfico, el citado autor describe la estructura de los precios de la cocaína:

⁸³ Los principales documentos estudiados para realizar el siguiente sub-capítulo fueron: THOUMI, Francisco E. (1998) Trayectoria del narcotráfico en Colombia. En: *La Nueva Historia de Colombia* Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo VIII; REYES POSADA, Alejandro. (1998) Propiedad de la tierra y narcotráfico en Colombia. En: *La Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo VIII; ROCHA GARCÍA, Ricardo. (1998) Trayectoria del narcotráfico en Colombia. En: *La Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo VIII; REYES POSADA, Alejandro. (1997) El contexto agrario del narcotráfico: Conflicto social, guerrillas, compra de tierras y grupos paramilitares. En: DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*. Bogotá: Editorial Ariel.

Las hojas de coca requeridas para producir un kilogramo de cocaína en las zonas colombianas de producción valen entre 400 y 600 dólares. Un kilo de pasta de coca cuesta alrededor de 800 dólares y uno de base de cocaína 1.000 dólares. El kilo de cocaína al por mayor se transa en Colombia entre 1.500 y 1.800 dólares. En los puertos de entrada a los Estados Unidos este kilo vendido al por mayor en bloques de 200 o más kilos vale entre 18.000 y 20.000 dólares. Este precio aumenta notablemente en cada transacción posterior, de manera que si se vende -un kilo- al detal con una pureza rebajada al 60 o 70%, puede producir unos 120.000 dólares. Los precios en Europa son sustancialmente mayores. El kilo al por mayor en este mercado se vende por alrededor de 30.000 dólares.⁸⁴

Esta concentración de divisas por parte de los narcotraficantes comenzó a influir en diferentes sectores de la economía. Como ya se ha anotado, parte de los ingresos del narcotráfico se invirtieron en la compra de tierras, pero también se dedicaron a la actividad de la construcción, tanto por la compra de propiedades urbanas de elevado valor, como por la financiación de proyectos de infraestructura de almacenamiento, construcción de viviendas, edificaciones hoteleras y centros comerciales; en el sector servicios por medio de inversiones en transporte, juegos de azar, agencias de viajes, entre otros; y también irrigió dineros en el sector financiero.

De igual forma, la necesidad del narcotráfico de lavar una gran cantidad de dineros ilícitos y de lograr una favorable inserción en la sociedad, hizo posible el financiamiento de actividades políticas.

Narcotraficantes como Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha, a partir de su capacidad económica, producto de la industria de las *drogas ilícitas*, quisieron ingresar en los espacios de participación política legal, con el objetivo de controlar la confrontación con el Estado y para ingresar al sector gobernante del país.

Según Ricardo Rocha, durante los años ochenta fue notoria la participación directa del narcotráfico en política, por medio de financiación de campañas, elección de jefes del narcotráfico en cuerpos colegiados, lobby en iniciativas legislativas de su interés, como el tratado de extradición, el lavado de dinero, amnistías patrimoniales y reformas al código penal. Además, intentaron obtener un apoyo popular a través de la financiación de equipos de fútbol, construcción

⁸⁴ THOUMI, Francisco E. (1998) En: *La Nueva Historia de Colombia* Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo VIII. p. 17.

de viviendas en barrios marginales, de canchas deportivas y, en general, por medio de obras de caridad.⁸⁵

Por otro lado, durante los años ochenta las guerrillas colombianas establecieron una amplia actividad extorsiva contra terratenientes, conocida como vacunas ganaderas, acompañada por el secuestro y el cobro de impuestos de guerra en sus zonas de influencia, afectando con ello la propiedad y el patrimonio de diferentes personas en dichas regiones. A principios de esta década comenzaron a venderse estos terrenos a un menor costo, los cuales fueron comprados por los narcotraficantes que habían venido acumulando riqueza, producto del negocio de las drogas ilícitas. Esto sucedió especialmente en las regiones de la Costa Atlántica, del Magdalena Medio y de los Llanos Orientales; zonas de tradicional presencia guerrillera.

Es importante resaltar que los movimientos guerrilleros también se convirtieron en organizaciones generadoras de violencia, por medio del desarrollo de prácticas como la extorsión, el secuestro y el asesinato de personas desarmadas, sindicadas de colaborar con las Fuerzas Militares y los grupos paramilitares. Estas organizaciones violaron el Derecho Internacional Humanitario y, a su vez, han convertido a los individuos en medios para conseguir sus fines políticos, reforzando con ello el desarrollo de una cultura autoritaria.

Según Alejandro Reyes Posada, las Fuerzas Militares, a finales del gobierno de Julio Cesar Turbay (1978-1982), propendieron por el apoyo de terratenientes del sur del Magdalena Medio con el objetivo de vincular a la población en actividades de contrainsurgencia; lo que se hacía posible debido a la vigencia del Estatuto Orgánico de Defensa Nacional de 1965 y de la Ley 48 de 1968, que permitía a los mandos militares organizar y dotar de armamento a grupos civiles denominados de *autodefensa* y complementado posteriormente con el Estatuto de Seguridad de 1978.⁸⁶

Con el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) se procuró dar un cambio a esta política por medio del proceso de paz con las organizaciones guerrilleras

⁸⁵ Ibíd. p. 17.

⁸⁶ ROCHA GARCÍA, Ricardo. Trayectoria del narcotráfico en Colombia. (1998) *En: La Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo VIII. p. 46.

En este sentido, una de las características fundamentales de las organizaciones de narcotraficantes y de los grupos paramilitares fue que se configuraron en sectores emergentes que defendían un interés particular, como el negocio de la droga o el control de un territorio, y que debido a su capacidad económica y militar, pretendieron modificar las instituciones del Estado, o configurar una legislación a su favor.

FARC, M19 y EPL, pero las Fuerzas Militares se encontraban en desacuerdo con los diálogos de paz.⁸⁷ Por su parte, las guerrillas aprovecharon la tregua y el cese de operaciones militares para fortalecerse internamente, por medio del reclutamiento de nuevos miembros en sus filas y el aumento del número de frentes. A finales de la década de los ochenta “se presentó una agudización de la violencia por acciones de la guerrilla, donde se llevaron a cabo secuestros, extorsiones, ejecuciones selectivas y atentados contra infraestructura. Estos hechos estuvieron acompañados por represión oficial y por acciones de grupos paramilitares”.⁸⁸

La guerra clandestina continuó por medio de la organización de autodefensas en el Magdalena Medio y en la expansión de las acciones contrainsurgentes, dentro del marco de la *guerra sucia*.

La convocatoria de las Fuerzas Armadas para crear autodefensas campesinas tuvo acogida entre algunos líderes políticos, como Pablo Emilio Guarín y Henry de Jesús Pérez, entre muchos ganaderos, y aún entre campesinos cansados de la depredación guerrillera. Los principales financiadores, sin embargo, fueron los grandes narcotraficantes que habían comprado haciendas en la región, entre ellos Pablo Escobar, los hermanos Ochoa Vásquez y José Gonzalo Rodríguez Gacha. Estos últimos vieron la oportunidad para legitimarse frente a las fuerzas armadas y a la vez para crear ejércitos privados que garantizaran su propia protección y la seguridad de los territorios adquiridos. Simultáneamente, Fidel Castaño Gil, quien estuvo vinculado al narcotráfico entre 1975 y 1981, según su propia declaración, creó un ejército paramilitar en Córdoba y Urabá, en conexión con narcotraficantes del Magdalena y de Puerto Boyaca.⁸⁹

Luego del secuestro en 1983, por parte del M-19, de Marta Nieves Ochoa, hija de un miembro del cartel de Medellín, los narcotraficantes crearon la organización Muerte a Secuestradores (MAS), que conllevó al rescate de la secuestrada y a la formación de nuevos grupos paramilitares para proteger sus laboratorios y cultivos.

⁸⁷ Cfr. REYES POSADA, Alejandro. (1997) El contexto agrario del narcotráfico: Conflicto social, guerrillas, compra de tierras y grupos paramilitares. En: DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*. Bogotá: Editorial Ariel.. Pág. 288; COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. (1991) *Guerra y Constituyente*. Bogotá, Colombia: Icono Editores.. p. 24.

⁸⁸ REYES POSADA, Alejandro. Op. cit. p. 288.

⁸⁹ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. op. cit. Pág. 22; RESTREPO, Luis Alberto. *La guerra como sustitución de la política*. En: Revista Análisis Político. Número 3. Enero / abril de 1988. p. 89.

Su expansión fue tan amplia que ya en 1987 el ministro de gobierno de Colombia, Cesar Gaviria Trujillo, dio a conocer al Congreso de la República la existencia de 138 grupos paramilitares,⁹⁰ los cuales, en algunos casos con complicidad de las Fuerzas Militares, realizaron masacres, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones, dirigidas principalmente a sectores críticos del Estado, como miembros de la Unión Patriótica, del Frente Popular, sindicalistas de la Central Unitaria de Trabajadores, un amplio número de campesinos y, en general a líderes cívicos y sociales, dentro del fenómeno que se denominó la *guerra sucia*.

La extensión de esta *guerra sucia* afectó también a miembros del Estado, lo que se pudo evidenciar a través de la masacre de La Rochela, en el departamento de Santander, llevada a cabo el 18 de enero de 1989, en la cual fueron asesinados doce funcionarios públicos, entre ellos dos jueces de la República, que se disponían a realizar investigaciones sobre grupos paramilitares en la zona. Esta masacre fue precedida por otra llevada a cabo en el Urabá antioqueño contra varios agentes del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que realizaban investigaciones sobre masacres en dicha región.

Debido a estos hechos el gobierno del presidente Virgilio Barco, por medio del decreto 815 de 1989, eliminó las bases jurídicas que permitían la creación de autodefensas. Ese mismo año la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable la Ley 48 de 1968 que permitía el funcionamiento legal de estas organizaciones.⁹¹

A pesar de estas medidas, el paramilitarismo continuó fortaleciéndose y, de igual manera, mantuvo sus relaciones con miembros de las Fuerzas Militares, con gremios económicos, entre ellos el ganadero, y con sectores políticos.

En 1988 fue declarada la *guerra contra el narcotráfico* por parte del presidente Virgilio Barco, la cual se agudizó después del asesinato de los candidatos presidenciales Luis Carlos Galán en 1989, Bernardo Jaramillo Ossa y Carlos Pizarro en 1990. Con ello, se configuró un escenario de *guerra sucia* y *guerra contra el narcotráfico*.

Esta confrontación violenta entre el Estado y los narcotraficantes produjo el asesinato de policías, jueces, periodistas, políticos; y se comenzaron a generalizar los atentados con carros bombas.

⁹⁰ REYES POSADA, Alejandro. Op. cit. p. 288.

⁹¹ Periódico El Tiempo, Octubre 1 de 1987. Página última B.

Según Estanislao Zuleta

[...] la premisa del narcotráfico es pues la creación de una poderosa fuerza armada que haga posible el funcionamiento, que sirva además para proteger a los grandes empresarios o “capos” contra la amenaza del secuestro y extorsión por parte de delincuentes comunes o grupos políticos alzados en armas y contra la persecución de las autoridades. A esta función se añade la intimidación y el asesinato de jueces, magistrados y funcionarios públicos que condenen, estorben y combatan con decisión esta modalidad delictiva. Las funciones de esta armada se extienden luego al asesinato de periodistas que alerten a la opinión pública sobre la gravedad de este fenómeno.⁹²

Generándose con todo ello un complejo fenómeno de violencia en el país.

Violencia política en Colombia, 1985–1990

El concepto de violencia fue entendido por la Comisión de Estudios sobre la Violencia en Colombia,⁹³ creada en 1987, como:

Todas aquellas actuaciones de individuos o grupos que ocasionan la muerte de otras personas o lesionan su integridad física o moral. En sentido general, la violencia se comprendió como un acto que impide la realización de los derechos humanos, comenzando por el fundamental, el derecho a la vida,⁹⁴

⁹² “Desde 1965 hasta abril de 1989 la ley autorizaba a las fuerzas armadas a distribuir armas entre la población civil para luchar contra las guerrillas, por medio del decreto de Estado de sitio 3398 de 1965 y de la ley 48 de 1968. En 1989, debido a la evidente vinculación de estos grupos con paramilitares, se condicionó esta facultad a una autorización directa y específica del Presidente de la República”. GARCIA VILLEGAS, Mauricio. *Constitucionalismo Perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957–1997*. En: SOUSA SANTOS, Boaventura de. (2001) *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. p. 326.

⁹³ ZULETA, Estanislao. *La violencia política en Colombia*. En: Revista Análisis Político. Número 12. Junio de 1990. p. 16

⁹⁴ En Colombia, a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, se crearon dos comisiones de estudios sobre la violencia. La primera de ellas fue convocada por el Ministerio de Gobierno de la administración Barco en 1987, la cual tuvo como énfasis la caracterización, análisis y recomendaciones sobre *las violencias* en Colombia. La segunda comisión fue creada por la Consejería de Paz y de Derechos Humanos en 1991, y su enfoque fue el estudio de la violencia en las regiones. Ambos informes fueron publicados con los nombres de *Colombia: violencia y democracia* y *Pacificar la paz*, respectivamente.

Para esta comisión, la violencia presenta múltiples expresiones y no se reduce a la dimensión política o al conflicto armado, puesto que en Colombia alrededor del 90% de las víctimas de 1985 no provenían de la confrontación del Estado con grupos o individuos que buscaban sustituirlo. Lo cual se confirma con los siguientes datos: mientras que en 1986 se presentaron 15.137 homicidios por diferentes causas, los relacionados con motivos políticos fueron 1.580. Ya en 1989 el total de homicidios registrados aumentó a 22.768, y los relacionados con razones políticas fueron 2.480.

En este sentido, la violencia compromete a otros actores y está más relacionada con las relaciones sociales habituales. La comisión consideró fundamental diferenciar la violencia política de otras modalidades que afectan de manera profunda la vida cotidiana. Por tal motivo, desarrolló una clasificación según las formas de violencia, los actores que la protagonizan y las razones que la motivan, de la siguiente manera:

- Violencia política.
- Violencia urbana.
- Violencia organizada.
- Violencia contra minorías étnicas.
- Violencia y medios de comunicación.
- Violencia y familia.

Pero reconoce que en 1987 se estaba presentando un aumento alarmante de la violencia política, y afirmaba que:

[...] paralelamente a la baja intensidad de los enfrentamientos entre los ciudadanos y el Estado, se registra otro inquietante fenómeno: el desbordamiento de la violencia contra amnistiados, contra guerrilleros en proceso de negociación, contra los que han entrado en una fase de incorporación a la vida democrática y, en el último año especialmente, contra simples militantes políticos que dentro de los marcos institucionales luchan por la toma del poder o por el favor de las organizaciones de masas y que vienen siendo sometidas a una sistemática y selectiva campaña de exterminio.⁹⁵

⁹⁵ COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA. (1995). *Colombia: violencia y democracia*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Nacional. p. 17.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente trabajo se admite la multiplicidad de formas que ha adquirido la violencia en Colombia pero se limita el estudio al análisis de la violencia política presentada entre 1985 y 1990.

La Comisión de Estudios sobre la Violencia comprendió la violencia política de la siguiente manera:

En la lucha por el poder, hay violencia tanto en los que imponen la dominación, como en quienes la desafían (violencia sociopolítica). Esta forma de violencia materializa una tradición de luchas tanto para alcanzar la plena participación social y política, como para ejercer sobre el pueblo un dominio excluyente. De ella forman parte los actos desmedidos en los enfrentamientos entre las fuerzas armadas y los grupos insurgentes, así como la creciente acción agazapada de los grupos organizados y utilizados por los más recalcitrantes enemigos de la democracia.⁹⁶

A su vez, el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) definió la violencia política de la siguiente forma:

Aquella violencia ejercida como medio de lucha político-social, ya sea con el fin de mantener, de modificar, de substituir o de destruir un modelo de Estado o de sociedad, o también de destruir o reprimir a un grupo humano con identidad dentro de la sociedad por su afinidad social, política, gremial, étnica, racial, religiosa, cultural o ideológica, esté o no organizado.

Tal tipo de violencia puede ser ejercida:

1. Por agentes del Estado o por particulares que actúan con el apoyo, tolerancia o aquiescencia de las autoridades del Estado y en este caso se tipifica como violación a los Derechos Humanos. En el caso de ejecuciones extrajudiciales cometidas por paramilitares se registra como homicidios fuera de combate, correspondiente a infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario.
2. Por grupos insurgentes o guerrilleros que combaten contra el Estado o contra el orden social vigente, y en este caso, o esa violencia se ajusta a las leyes o costumbres de la guerra y entonces se tipifica como Acciones Bélicas, o se aparta de las normas que regulan los conflictos y entonces se tipifica como infracciones al Derecho Internacional Humanitario.
3. Por grupos o personas ajenas al Estado y a la insurgencia, pero impulsados por motivaciones ideológico-políticas que los llevan a actuar

⁹⁶ *Ibíd.* p. 19.

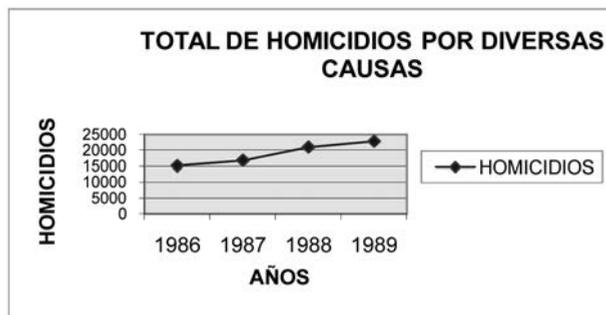
en contra de quienes tienen otras posiciones o identidades, o de quienes conforman organizaciones de las antes mencionadas. En ocasiones los autores son identificables como ajenos al Estado y a la insurgencia; en otras ocasiones la identidad de los autores queda indeterminada, dejando como único elemento de tipificación los móviles. Ambas alternativas se reúnen en la tipificación más genérica de violencia político-social perpetrada por particulares o por autores no identificados.⁹⁷

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta se presentó un fenómeno de crecimiento general de los homicidios en el país y, en particular, de los asesinatos y desapariciones por motivos políticos, tal como lo registraron los datos aportados por la Policía Nacional y el Banco de datos de derechos humanos y violencia política del CINEP.

Cuadro No. 9
Cifras sobre violencia en Colombia 1986–1989

Año	Total homicidios por diversas causas
1986	15.137
1987	16.766
1988	20.921
1989	22.768
Total	75.592

Fuente: Investigaciones criminológicas de la Policía Nacional. Publicado por el periódico El Tiempo, agosto 6/90, p. 6A.



Gráfica No. 3
Homicidios por diversas causas

Fuente: Investigaciones criminológicas de la Policía Nacional. Publicado por el periódico El Tiempo, agosto 6/90, p. 6A.

⁹⁷ *Ibíd.* p. 23.

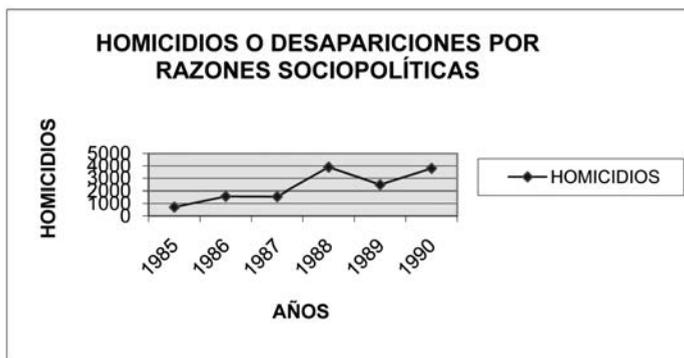
Durante los años 1986 y 1989 se presentó un total de 75.592 homicidios por diferentes causas. En este mismo período el total de asesinatos por razones políticas o presumiblemente políticas fue de 9.520 (12.6% del total de homicidios)

Cuadro No. 10

Personas muertas o desaparecidas por razones políticas o presumiblemente políticas

Año	Homicidios o desapariciones por razones políticas o presumiblemente políticas
1985	712
1986	1.580
1987	1.560
1988	3.900
1989	2.480
1990	3.800
Total	14.032

Fuente: GALLÓN GIRALDO, Gustavo (compilador). (1991) *COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. Guerra y Constituyente*. Bogotá, Colombia: Icono Editores. p. 2.



Gráfica No. 4

Homicidios o desapariciones por razones sociopolíticas

Fuente: GALLÓN GIRALDO, Gustavo (compilador). Prólogo. En: *COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. (1991) Guerra y Constituyente*. Bogotá, Colombia: Icono Editores. p. 2.

Es importante resaltar que durante la década de los setenta la coacción estuvo principalmente asociada a los estados de excepción, por medio de los cuales se restringieron libertades públicas y derechos sindicales. Las violaciones que se presentaron estuvieron asociadas con detenciones, enjuiciamiento por medio de

tribunales militares a opositores políticos y sociales, y en algunos casos por tortura de los capturados. Pero ya en la década de los ochenta comenzaron a aumentar los casos de desapariciones y ejecuciones extrajudiciales, sobre todo desde finales del gobierno Betancur. Durante este periodo se extendió la coacción violenta e ilegal a los movimientos sociales y de oposición política por medio de amenazas, torturas, desapariciones, asesinatos y masacres, en medio del fenómeno que se denominó *guerra sucia*.⁹⁸ En la cual tuvieron un peso importante las organizaciones de narcotraficantes y los grupos paramilitares.

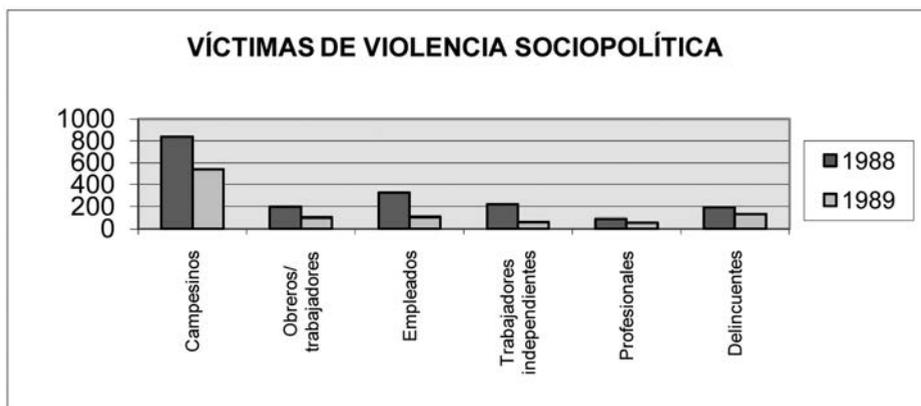
Según datos recopilados por Rodrigo Uprimny Yepes y Gustavo Gallón Giraldo, a través de las revistas *Justicia y Paz* y *Cien Días*, en 1989 se detectó que los homicidios de carácter político estuvieron esencialmente dirigidos a sectores sociales. De los asesinatos que se tuvo información, el 42% correspondían a campesinos, el 16 % a empleados y el 10% a trabajadores.

Cuadro No. 11
Víctimas de violencia sociopolítica

	1988	1989
Indígenas	50	39
Campesinos	840	537
Obreros/ trabajadores	198	101
Empleados	327	108
Estudiantes	48	40
Trabajadores independientes	218	64
Profesionales	89	59
Marginados	40	89
Delincuentes	193	127
Sin información	1243	763
Total	3252	2479

Fuentes: Banco de datos CINEP, Boletín *Justicia y Paz*. Vol. 1, No 4 y Vol. 2 No 4; COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. (1991) *Guerra y Constituyente*. Bogotá, Colombia: Icono Editores.. Pág. 44. No incluye muertos en enfrentamientos entre las guerrillas y el ejército.

⁹⁸ CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR, CINEP. *Revista Noche y Niebla: Panorama de derechos humanos y violencia política en Colombia*. Número 2. Octubre, noviembre y diciembre de 1996. Pág. 9. Esta última definición de violencia política será empleada en el presente trabajo de grado.



Gráfica No. 5

Víctimas de violencia sociopolítica 1988–1989

Fuentes: Banco de datos CINEP, Boletín Justicia y Paz. Vol. 1, No 4 y Vol. 2 No 4; COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. (1991) *Guerra y Constituyente*. Bogotá, Colombia: Icono Editores p. 44.

Para 1989 se reportaban más de 1.000 homicidios sobre miembros de la Unión Patriótica (UP). Este nuevo movimiento político, surgido del proceso de paz entre el gobierno Betancur y las FARC, obtuvo en su primer año de participación electoral, marzo de 1986, la más alta votación en la historia de los partidos de izquierda hasta ese momento: 14 congresistas en el senado y la cámara, 18 diputados en un total de 11 asambleas departamentales, 20 consejeros en los territorios nacionales, 335 concejales en 187 concejos y 25 alcaldías otorgadas por el gobierno Barco.⁹⁹ Posteriormente, en la primera elección popular de alcaldes realizada en marzo de 1988 obtuvo 16 alcaldías.

Pero desde su fundación en 1985, la UP fue el objetivo principal de la *guerra sucia*. El estudio de Jahel Quiroga titulado *El genocidio contra la Unión Patriótica*, ilustra la magnitud de la violencia política:

[...] entre 1985 y 1986 habían asesinado alrededor de 230 miembros de la UP. En 1987 se contabilizaron 100 asesinatos más, entre ellos el excandidato a la presidencia de la República Jaime Pardo Leal, el senador Pedro Luis Valencia Giraldo y el representante a la Cámara Octavio Vargas Cuéllar. En 1988 la escalofriante cifra sobrepasó los 300 homicidios, entre ellos el asesinato de cinco diputados, 45 concejales y cuatro alcaldes. Para este

⁹⁹ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. (1991) *Guerra y Constituyente*. Bogotá, Colombia: Icono Editores. p. 21.

año ya la UP llevaba más de 600 miembros asesinados. Cifra que coincidió con el segundo período electoral (1988-1990) en el que participaba la UP [...] Para 1990 la Unión Patriótica llevaba más de un millar de militantes asesinados, más de 20 atentados a sedes políticas y alrededor de 15 masacres (entre estos asesinatos el de Bernardo Jaramillo Ossa) [...] Hasta 1993 a la Unión Patriótica le habían asesinado dos candidatos a la presidencia de la República, siete congresistas, trece diputados y once alcaldes, 69 concejales y alrededor de 1.300 dirigentes y militantes de base, verificados hasta ese momento, en los archivos de la UP en Bogotá.¹⁰⁰

El asesinato de dirigentes de la UP se presentó mayoritariamente en las regiones donde este movimiento había obtenido las más significativas votaciones: los Llanos Orientales, la región de Urabá, el nororiente antioqueño, el sur de los departamentos de Bolívar y Cesar y el noroccidente del departamento de Santander.¹⁰¹

Estos asesinatos crearon una creciente desconfianza de la insurgencia hacia los sectores dirigentes, porque consideraban que no cumplían con los acuerdos de proveer las garantías mínimas, como la protección de la vida, para lograr la reincorporación legal del grupo armado.

La Central Unitaria de Trabajadores, que se constituía como la asociación de trabajadores más grande del país, contabilizaba más de 200 sindicalistas asesinados y decenas de desaparecidos.¹⁰² En 1990, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “basada en un informe de una de sus comisiones que visitó el país en marzo de 1989, condenó en forma expresa a Colombia alegando la existencia de negligencia estatal para proteger la vida de los sindicalistas de la CUT, 300 de los cuales habían sido asesinados entre 1986 y 1990”.¹⁰³

¹⁰⁰ BUENAVENTURA, Nicolás. (1990) *Unión Patriótica y poder popular*. Bogotá: Ediciones Ceis. p.p. 94 -102.

¹⁰¹ QUIROGA, Jahel. El genocidio contra la Unión Patriótica. En: COMITÉ PERMANENTE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. (2004) *Derechos humanos en Colombia veinte años*. Bogotá: Panamericana p.p. 187-188.

¹⁰² ROJAS ROJAS, Carlos. *Elección popular de alcaldes*. Santa Fe de Bogotá. 1990. Trabajo de grado (Sociología). Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. p. 198.

¹⁰³ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. (1991) *Guerra y Constituyente*. Bogotá, Colombia: Icono Editores.. p.p. 21 31.

Cuadro No. 12
Formas de violencia política

	1988	1989	Ene – jun 1990
Asesinatos políticos	953	463	198
Asesinatos presumiblemente políticos	1785	1515	1102
Asesinatos por “limpieza social”	273	364	135
Desapariciones por motivos políticos	210	137	182
Subtotal	3221	2479	1617
Muertos en acciones bélicas	1083	732	524
Total de víctimas de violencia política o presumiblemente política	4204	3211	2141

Fuentes: Banco de datos del CINEP, Justicia y Paz, Vols. 1 y 2, No4, Vol.3, No 1 y 2; COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. (1991) *Guerra y Constituyente*. Bogotá, Colombia: Icono Editores. p. 53.

Como puede observarse en el anterior cuadro, los asesinatos por fuera de los enfrentamientos armados fueron mayores que los producidos en éste. Motivo por el cual el fenómeno de la *guerra sucia* se caracterizó principalmente por el asesinato de personas desarmadas.

Tres candidatos a la Presidencia de la República fueron asesinados durante el periodo de campaña para las elecciones que se llevarían a cabo en el año 1990. En agosto de 1989 fue asesinado el candidato del partido Nuevo Liberalismo, y posible candidato único del partido liberal, Luis Carlos Galán; en marzo de 1990 el candidato de la Unión Patriótica, Bernardo Jaramillo Ossa y en abril de ese mismo año el candidato de la Alianza Democrática M19, Carlos Pizarro; sin olvidar que en 1987 había sido asesinado el excandidato presidencial de la UP Jaime Pardo Leal.

Cuadro No. 13
Atentados contra funcionarios oficiales

	1988	1989	Enero – junio de 1990
Congresistas	3	2	13
Diputados	5	3	11
Concejales	64	58	57
Alcaldes	7	4	27
Inspectores de policía	42	35	33
Militares	37	35	35
Policías	102	111	257
Jueces, magistrados y ex magistrados	2	11	5

Fuente: Banco de datos del CINEP, Justicia y Paz, Vols. 1 y 2 No4, Vol.3, No 1 y 2

Durante este período se incrementó el número de masacres y se aumentó el desplazamiento forzado. Entre 1988 y 1989 se registraron alrededor de 130 masacres de cinco o más personas,¹⁰⁴ según datos del CINEP y de la Comisión Andina de Juristas. Algunas de estas masacres fueron:

- Currulao - Antioquia. Asesinato de 20 trabajadores bananeros el 4 de Marzo de 1988.
- Mejor Esquina – Córdoba. Asesinato de 38 campesinos el 3 de abril de 1988.
- San Rafael – Antioquia. Masacre de 18 mineros el 14 de junio de 1988.
- El Castillo – Meta. Asesinato de 17 campesinos el 5 de julio de 1988.
- Yarima – Norte de Santander. Asesinato de 12 campesinos el 20 de julio de 1988.
- El Tomate - Córdoba. Asesinato de 16 campesinos el 30 de agosto de 1988.
- Segovia - Antioquia. Asesinato de 43 campesinos el 11 de noviembre de 1988.

¹⁰⁴ COLPRENSA. CUT se queja ante la OIT. En: La Patria, Bogotá, 17 de junio, 1990; p. 6A.

- Punta Coquitos – Córdoba. Asesinados 10 personas de sectores marginados el 26 de marzo de 1989.
- Maripí, Zulia – Norte de Santander. Asesinato de 7 campesinos el 28 de abril de 1989.
- Parque Tayrona – Magdalena. Asesinato de 9 pescadores en agosto de 1989.
- Pueblo Bello – Urabá Antioqueño. Desaparición de 42 personas el 14 de enero de 1990.
- Trujillo – Valle del Cauca. Desaparición de 30 personas el 29 de marzo de 1990.
- Puerto Valdivia – Antioquia. Asesinato de 6 campesinos el 18 de abril de 1990.
- Llarguta – Santander. Asesinato de 11 campesinos el 7 de junio de 1990.

Con respecto al desplazamiento forzado, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos denunció en 1989 el desplazamiento de 2.500 familias del Magdalena medio hacia Bucaramanga, Barranca y Yarima en agosto de 1988; y luego de 3.000 familias desplazadas en febrero de 1989 en la misma región. Situaciones similares se presentaron en regiones del nordeste antioqueño y de Urabá, zonas consideradas de influencia paramilitar.

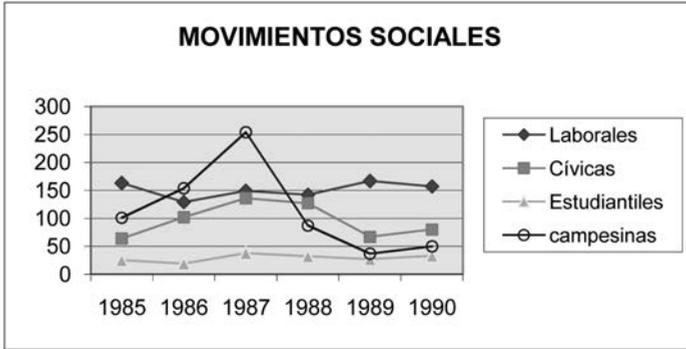
En total, las víctimas de violencia política, o presumiblemente política, entre 1985 y 1990 fueron aproximadamente 14.032; una cifra que, en un régimen formalmente democrático, resulta ser superior a la registrada en la dictadura militar de Pinochet en Chile, que durante 16 años produjo cerca de 3.000 víctimas.

Los asesinatos de carácter político se concentraron especialmente en las zonas rurales y en los departamentos de Antioquia, con el 28% de las víctimas, Santander con un 17%, Córdoba con 8%, Valle con el 8% y Meta con 6%.

Al realizar una comparación entre los departamentos donde se presentaron mayor porcentaje de homicidios de tipo político (Antioquia, Santander, Córdoba, Valle y Meta) y las regiones donde tuvieron mayor influencia los movimientos sociales, las cuales fueron, según Mauricio Archila, Antioquia, Cundinamarca, Santander, Atlántico y Valle,¹⁰⁵ es posible señalar una relación entre estos hechos.

¹⁰⁵ GARCIA VILLEGAS, Mauricio. *Constitucionalismo Perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en*

Teniendo en cuenta ambos datos, se encontró que los departamentos de Antioquia, Santander y Valle fueron regiones donde simultáneamente se registró un crecimiento en el número de asesinatos de carácter sociopolítico y un mayor desarrollo de los movimientos sociales.



Gráfica No. 6
Movimientos sociales 1985-1990

Fuente: Mauricio Archila Neira y base de datos sobre luchas sociales CINEP. (2000). En: Revista Controversia. Número 176. p.p. 11-37.



Gráfica No. 7
Violencia sociopolítica 1985-1990

Fuente: GALLÓN GIRALDO, Gustavo (1991). Prologo. En: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Guerra y Constituyente*. Bogotá, Colombia. Icono Editores. p. 2.

Se observó que a finales de los años ochenta se produjo un descenso de las luchas sociales protagonizadas por los diferentes movimientos, con excepción del laboral,

Colombia: 1957-1997. En: SOUSA SANTOS, Boaventura de. *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá. Siglo del Hombre Editores. 2001. p. 326.

lo que coincidió con la entrada en vigencia de la Jurisdicción Especial de Orden Público, del Estatuto antiterrorista, de la Junta Militar del Urabá antioqueño y, a su vez, del aumento de la violencia política como lo registra las gráficas número 6 y 7.

Finalmente, se puede concluir que en este período la Unión patriótica (UP), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y el movimiento campesino, se convirtieron en las mayores víctimas de la *guerra sucia*, lo que señala y evidencia el carácter restringido de la democracia colombiana en el periodo estudiado.

Relaciones de poder en Colombia

Por medio de lo expuesto en el presente capítulo y a través de la información recopilada en la investigación se concluye que a finales de la década de 1980 se configuró un escenario de relaciones de poder entre sectores dominantes y sectores subalternos, que estuvieron relacionados con la expedición de los estados de excepción y los decretos sobre orden público, con el incremento de la violencia política y con la relación del Estado frente a los movimientos sociales, las organizaciones guerrilleras, el narcotráfico y el paramilitarismo.

Los dirigentes del partido Liberal y del partido Conservador, por medio de los acuerdos bipartidistas y del control, tanto de la administración pública como del aparato burocrático del Estado, mediante la práctica del clientelismo y el patrimonialismo, se configuraron en un sector dominante del país desde el Frente Nacional.

Con el plebiscito del primero de diciembre de 1957 se creó el Frente Nacional como una institución asegurada por la Constitución Política, con lo cual se convirtieron en norma los acuerdos de repartición paritaria de los cargos públicos entre los partidos Liberal y Conservador. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1968 se creó el artículo 120, el cual contempló que el nombramiento de los funcionarios públicos se haría en forma tal que se proporcionaría participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República. Finalmente, se consideró que con el esquema de partido de gobierno y partido de oposición propuesto por el presidente Virgilio Barco (1986-1990), había llegado a su fin esta práctica, pero el 19 de febrero de 1988 se firmó el Acuerdo del Palacio de Nariño entre el Presidente de la República y el jefe del Partido Conservador, con lo que se restableció la alianza bipartidista y se delegó la actividad de oposición a otros partidos. En este sentido, los dos partidos tradicionales mantuvieron el

monopolio de los cargos públicos y de los recursos económicos oficiales, y con ello continuaban siendo un factor de poder.

El *sistema político del clientelismo*, como lo define Francisco Leal Buitrago, se convirtió en el medio principal a través del cual los partidos tradicionales mantuvieron el control del sistema político colombiano durante la segunda mitad del siglo XX y actualmente continúa siendo una práctica permanente.

Por otro lado, las Fuerzas Militares con la Doctrina de Seguridad Nacional, por medio de la cual se definía y combatía al *enemigo interno* con el objetivo de *asegurar y defender la democracia y la justicia*, lograron adquirir una independencia en el control del *orden público*; y paulatinamente sus funciones, poderes y recursos se fueron ampliando. A través de las medidas de estado de excepción se configuró un poder ejecutivo y unas Fuerzas Militares que concentraban mayor poder e independencia, con lo cual se restringió la división y equilibrio de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, propio de un estado de derecho. Los decretos de estado de sitio que dieron origen al Estatuto Orgánico de Defensa Nacional en 1965, al Estatuto de Seguridad Nacional en 1978, a la Jurisdicción Especial de Orden Público en 1987, al Estatuto Antiterrorista en 1988, a la Jefatura Militar de Urabá en 1988 y al Estatuto de Defensa de la Justicia en 1990, le confirieron a las Fuerzas Armadas la autonomía y el fuero suficiente para manejar y controlar cualquier situación de orden público.

La configuración de las Fuerzas Militares como una institución con poder propio dentro del Estado, se desarrolló a finales de la década del cincuenta y comienzos del sesenta del siglo XX, principalmente por la autonomía que esta institución adquirió con respecto al manejo integral del orden público interno. El monopolio legal de las armas y la *defensa o seguridad nacional*, en medio de un agudo conflicto interno, ha convertido a las Fuerzas Militares en un órgano de poder en el país.

Según Gustavo Gallón Giraldo

[...] la tradicional división del trabajo disciplinario acuñada por las democracias liberales, según la cual correspondía a la policía por excelencia la tarea de controlar el llamado orden público interno mientras las Fuerzas Militares se ocupaban primordialmente de la custodia de las fronteras y sólo muy excepcionalmente de la represión interior, sufrió agudas modificaciones de hecho durante los años cincuenta. Ello permitió que durante el decenio siguiente el Ejército (secundado por la Aviación y la Marina) centrara su actividad en operaciones de control de la población, tanto de carácter

propriadamente represivo como también de prevención a largo plazo. Este desplazamiento de funciones exigió a su turno la adopción de cambios fundamentales en la organización interna de las Fuerzas Armadas. En primer lugar requirió la subordinación de la Policía a las Fuerzas Militares, como nuevas responsables de la programación global e integrada de las actividades preventivo-represivas del Estado. Y produjo, en segundo lugar, la subordinación del conjunto de las Fuerzas Armadas al Ejército, sector abanderado de las innovaciones en razón de su mayor desarrollo y superior capacidad operativa. El conjunto de cambios en las funciones y en la organización de las Fuerzas Armadas dieron por resultado, finalmente, una variación esencial en la posición por ellas ocupadas dentro del régimen político. Su situación de subordinación relativa al centro del poder estatal se trocó por la participación constitutiva en el mismo, en cuanto la institución militar generó autonomía para el ejercicio de una función primordial: el manejo integral del orden público interno¹⁰⁶

Los gremios económicos, que representan el sector privado y que poseen capital económico -dinero- para invertir en el país (también en las campañas políticas y electorales), han desempeñado un papel importante en el manejo y orientación de la economía colombiana, y han mantenido una estrecha relación con el poder político representado en los partidos liberal y conservador¹⁰⁷ y con el poder militar a través de las Fuerzas Armadas. Los gremios como la Federación Nacional de Cafeteros, la Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), han tenido un diálogo permanente con los diferentes gobiernos y con los parlamentarios, con el objetivo de coordinar la política económica y aprobar proyectos de ley relacionados con la distribución de la riqueza en Colombia y con la actividad productiva. Recordemos que la alianza entre el sector cafetero y el sector industrial fue un componente importante en la configuración del Frente Nacional y en la orientación de la política de industrialización por sustitución de importaciones; también que a principios de la década de 1990, tanto la Federación Nacional de Comerciantes, la Federación Nacional de Ganaderos, la Asociación Nacional de Industriales y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, tuvieron un papel significativo en las reformas de la apertura económica.

¹⁰⁶ ARCHILANEIRA, Mauricio. *Las luchas sociales del post - Frente Nacional 1975 – 1990*. En: Revista controversia. Número 176. Abril de 2000. Págs. 33 y 34.

¹⁰⁷ GALLÓN GIRALDO, Gustavo. (1983) *La República de las armas: relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia 1960-1980*. Bogotá: Editorial Marca. Pág. 16.

Tradicionalmente, ha existido una relación y cohesión entre los dirigentes de los partidos políticos tradicionales, los representantes de los gremios económicos y los altos mandos de las Fuerzas Militares, con lo cual se han configurado como el sector dominante del país.

La riqueza acumulada por la industria de las drogas psicoactivas, que pudo haber llegado a ingresos cercanos del 6% del producto interno bruto a principios de los noventa y el poder militar obtenido por los grupos paramilitares, los cuales según datos del gobierno de Virgilio Barco ascendían aproximadamente a 138 agrupaciones y una extendida red de sicarios, convirtieron a las organizaciones de narcotraficantes y los grupos paramilitares en dos organizaciones que pretendieron convertirse en parte de la estructura de poder en Colombia. Con tal fin crearon vínculos con sectores políticos y militares. Aunque con el desarrollo de la *guerra contra el narcotráfico*, al igual que con las ayudas económicas y las presiones políticas de Estados Unidos al Gobierno colombiano, para combatir a estas organizaciones, se configuró una violenta confrontación con los carteles de la droga. En un primer momento con el Cartel de Medellín liderado por Pablo Escobar, los hermanos Ochoa Vásquez y Gonzalo Rodríguez Gacha y, posteriormente, con el Cartel de Cali coordinado por los hermanos Rodríguez Orejuela e Iván Urdinola Grajales. A pesar de ello, las organizaciones de narcotraficantes y los grupos paramilitares siguieron vigentes en el país. El narcotráfico tuvo nuevas generaciones de *jefes de la mafia*, y los paramilitares mantuvieron relaciones con sectores políticos, económicos y militares del país.

Por otro lado, los sectores subalternos se representaron especialmente en los miembros de los movimientos sociales, como son el movimiento laboral, el movimiento campesino, el movimiento indígena, el movimiento estudiantil y el movimiento cívico, los cuales han sido tradicionalmente excluidos de la participación política, y poseen reivindicaciones y demandas frente al Estado dirigidas a conseguir mejores condiciones de vida de la población, como el adecuado acceso a los servicios públicos, a la educación, a la salud, a la tierra; además de mejores condiciones laborales y de infraestructura. En este sentido, se configuraron en movimientos que pretendían una distribución más equitativa y justa de la riqueza producida socialmente. Precisamente, a estos movimientos sociales se les controló a través de medidas de estado de sitio y por medio de la violencia política.

Finalmente, a pesar de los diferentes procesos de paz que se llevaron a cabo en el país, las guerrillas y el Estado se han mantenido en un permanente conflicto, en el cual las primeras pretenden subvertir y transformar el orden establecido; y la

segunda eliminar política o militarmente a su contrario, considerándolo el *enemigo interno*. El movimiento político Unión Patriótica, surgido durante el proceso de paz de la administración Betancur, no se consolidó como un movimiento de oposición, debido principalmente al asesinato de miles de sus miembros y líderes, en el fenómeno denominado *el exterminio político de la Unión Patriótica*.

Colombia, formación de una cultura autoritaria: la exclusión del otro

Las relaciones de poder entre los sectores dominantes y los subalternos no se resolvieron por medio del consenso, o a través de espacios de participación democráticos. Por el contrario, se transformaron tanto en conflictos violentos como en la exclusión del otro, del opositor político o del contrario.

Esta exclusión se configuró, en primer lugar, por medio de la negación del contrario como interlocutor válido y, en segundo lugar, a través de la eliminación física o del homicidio llevado a cabo frente al opositor político, en contra de los principios básicos de un régimen democrático.

Debido principalmente a la democracia restringida, que ha perdurado en el tiempo, se excluyó al contrario y al opositor como interlocutores válidos. Se limitó su capacidad de comunicación y de acción, que brindarían la posibilidad de llegar a acuerdos políticos, por medio de la configuración de las alianzas y los pactos bipartidistas, a través de la exclusión de la participación política de los partidos no tradicionales y de la extendida práctica del clientelismo que, en gran medida, sustituyó el debate público y el análisis de las propuestas de gobierno.

Por otro lado, se presentó un manejo represivo y, generalmente, antidemocrático de los conflictos entre el Estado, los partidos políticos no tradicionales, los movimientos sociales, las organizaciones guerrilleras, las organizaciones de narcotraficantes y los grupos paramilitares, por medio de la legislación de excepción y la violencia política.

Durante la segunda mitad del siglo XX se expidió constantemente el estado de excepción, lo que limitó la división y equilibrio entre los tres poderes constitucionales, y permitió la conformación de un poder ejecutivo y de unas Fuerzas Militares con mayor poder e independencia, cuyo objetivo principal era controlar el orden público y eliminar al enemigo interno. En este sentido, se asimiló la oposición legal a adversario militar. Por medio de la declaración

del estado de sitio se expidieron nuevos decretos de orden público, con la autorización del Presidente de la República y la firma de todos sus ministros, sin trámite por el Congreso de la República, que paulatinamente aumentaron las penas, tipificaron nuevos delitos, crearon circunstancias de agravación, otorgaron mayores atribuciones judiciales a las Fuerzas Militares (especialmente con la ampliación de las facultades de la policía judicial), simplificaron procedimientos judiciales y crearon nuevos mecanismos para efectuar allanamientos y capturas sin orden judicial.

Por medio de estos decretos no sólo se combatió a los grupos alzados en armas o a las organizaciones de narcotraficantes, sino que también se controló la protesta social. Con ello, se limitaron los derechos de participación política propios de una democracia. Además, debido a que la definición de terrorismo desarrollada en el Estatuto de Defensa de la Democracia, e incluida en la jurisdicción de orden público, fue tan amplia, permitió que delitos considerados como políticos pudieran ser juzgados como terrorismo.

Finalmente, las relaciones de poder objetivadas en la violencia política, se manifestaron en homicidios, torturas, desplazamientos forzados y masacres. Con lo cual, se limitó también la posibilidad de participación política, puesto que al contradictor o al opositor político no se le permitió debatir públicamente o intervenir por medio de mecanismos democráticos. Por el contrario, se le coaccionó y eliminó física o psicológicamente para que no se expresara, organizara o actuara según sus propios principios; y dentro del fenómeno de la guerra sucia se le negó el derecho fundamental a la vida.

En este sentido, por medio de la exclusión del otro, del manejo represivo de los conflictos sociales y de la violencia política, se configuró en Colombia una **cultura política autoritaria**, expresada principalmente por las relaciones sociales antidemocráticas reproducidas culturalmente durante la segunda mitad del siglo XX.

En conclusión durante este periodo se restringió la formación de una **cultura política democrática** que permitiera la participación política y la discusión pública de los colombianos, orientada por principios como los derechos fundamentales y la soberanía popular, fundamentos de la inclusión social y, por el contrario, se desarrolló una **cultura política autoritaria** que permitió la imposición de un sistema de ideas tanto políticas como económicas, por medio de la negación del otro como interlocutor válido, o a través de la eliminación física del opositor político, creando con ello un proceso de exclusión social, lo

cual no contribuyó en la creación de acuerdos entre los sectores dominantes y los sectores subalternos.

En este sentido, se entenderá cultura política democrática como un conjunto de saberes, tradiciones y prácticas que permiten el ejercicio activo, por parte de los individuos o ciudadanos, de sus derechos políticos y democráticos de comunicación, participación y autodeterminación. Por el contrario, la cultura política autoritaria se entiende como un conjunto de saberes, tradiciones y prácticas que permiten la imposición de una autoridad sin el asentimiento de los otros individuos, pudiendo siempre hacer uso de la coacción.

Finalmente el presente capítulo, por medio del estudio de los movimientos sociales, los estados de excepción y la violencia política, permitió definir las relaciones de poder existentes en el país entre sectores dominantes y sectores subalternos. Ahora, en los capítulos cuatro y cinco se analizará cómo estas relaciones de poder influyeron, a principios de la década de los noventa, en los cambios presentados tanto en el Estado como en la economía, producto de la definición constitucional de Colombia como un Estado social y democrático de derecho, al igual que con la implementación de la apertura económica.

A principios de la década de los noventa las relaciones de poder entre sectores dominantes y sectores subalternos se presentó, principalmente, por las reformas relacionadas con el Estado y el modelo de desarrollo económico. Durante 1990 y 1994 se desarrollaron dos hechos de relevancia política, económica y social, como fueron la expedición de la Constitución Política de 1991 y el cambio de modelo económico.

La Constitución Política de Colombia definió al país como un Estado social de derecho y como un Estado democrático, participativo y pluralista. Por otro lado, la apertura económica se desarrolló bajo los principios del modelo económico neoliberal. Pero estos dos hechos eran contradictorios principalmente porque ambos se fundamentaban en principios diferentes sobre el Estado y la economía.

En el Estado social de derecho se reivindica el Estado de Bienestar y los principios de dignidad humana, trabajo, solidaridad de las personas y prevalencia del interés general. Por el contrario, en el modelo económico neoliberal se reivindica la creación de un Estado mínimo y se promueven como principios la libertad individual, la propiedad privada y la no intervención del Estado en la economía.

A continuación se realizará una revisión sobre el Estado social de derecho y el modelo económico neoliberal con el objetivo de realizar una conceptualización de ambos elementos, y se pretende responder el siguiente cuestionamiento: ¿Existe una contradicción entre los principios que orientan el Estado social de derecho, expresados en la idea de que el Estado debe intervenir en el orden social para garantizar los derechos económicos y sociales, esencialmente el mínimo de condiciones materiales necesarias para la existencia de una vida digna (salud, educación, vivienda, alimentación, salario), para así preservar los fundamentos de la Constitución Política de 1991 referentes a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y el interés general, con los postulados del modelo económico neoliberal que tienen como principios promover la no intervención del Estado en la economía, el individualismo económico, el desarrollo de la iniciativa privada y el Estado mínimo?

Posteriormente, en el capítulo quinto se analizará y describirá el proceso de apertura económica sobre la base del siguiente cuestionamiento: ¿El cambio de modelo económico desarrollado en Colombia a principios de la década de 1990 se realizó por medio de mecanismos democráticos, participativos y pluralistas o, por el contrario, a través de relaciones tradicionales de poder?

4. Estado social de derecho y neoliberalismo: ¿dos fenómenos contradictorios?

Estado de derecho y Estado social de derecho

Tras el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán, un grupo de universidades de la ciudad de Bogotá dieron origen a un movimiento estudiantil que discutió fórmulas de reforma institucional que se concretaron en la propuesta de la séptima papeleta.¹⁰⁸ que pretendía la creación de una Asamblea Nacional Constituyente.

El 27 de febrero de 1990 el registrador nacional del estado civil conceptuó que la inclusión del voto de la *séptima papeleta* en el sobre electoral no anularía las demás votaciones, lo que permitía llevar a cabo esta consulta apoyada en las elecciones

¹⁰⁸ Un ejemplo del diálogo y la relación entre gremios, partidos políticos y Gobierno, fue la reunión denominada *Encuentro del Congreso de la República con el sector privado*, llevada a cabo el 29 de agosto de 1990, para “discutir de manera franca sus acciones en el escenario de la vida nacional y a la vez buscar caminos para construir concertadamente el futuro de Colombia”. Este acercamiento tuvo también como propósito promover el trabajo coordinado en materia de iniciativas legislativas. La reunión contó con la asistencia del Presidente de la República César Gaviria Trujillo, del ministro de desarrollo Ernesto Samper Pisano, del presidente del senado Aurelio Irogarri, los senadores Carlos Olgún Sardi, Diego Koppler y Alfonso López Caballero, el presidente de la Cámara de representantes, Héran B. Berdugo, de los empresarios Adolfo Carvajal, presidente de Carvajal S.A, el empresario Luis Carlos Sarmiento, de Nicánor Restrepo, presidente de Suramericana de Seguros, el presidente de Fenalco, Sabas Pretelt de la Vega, y de la Andi, Fabio Echeverri Correa, entre otros. COLPRENSA. Reunión de los empresarios con los congresistas hoy. En: La Patria, Bogotá, 29, agosto, 1990; p. 1A

de marzo por alrededor de un millón y medio de personas. Posteriormente, el Gobierno nacional, por medio del decreto legislativo 927 de 1990, permitió el escrutinio oficial por parte de la Registraduría Nacional de los votos a favor de una Asamblea Nacional Constituyente. A su vez, la Corte Suprema de Justicia declaró exequible dicha norma y afirmó: “el clamor popular para que ocurra el fortalecimiento institucional es un hecho público y notorio que en derecho no requiere prueba; a favor de él se han manifestado los partidos políticos y los medios de comunicación, los estamentos universitarios y el pueblo en general, a través de la denominada *séptima papeleta*, en las elecciones del 11 de marzo de 1990”.¹⁰⁹ Finalmente, en las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990, cinco millones de personas votaron a favor de esta propuesta.

La Asamblea Nacional Constituyente dio origen a la Constitución Política de 1991, la cual definió a Colombia como un Estado Social y Democrático de Derecho. El artículo primero de esta carta expresa lo siguiente:

Art. 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.¹¹⁰

Otros artículos de la Constitución Política de Colombia se encuentran relacionados con los principios que orientan el Estado Social de Derecho, como son los artículos 334 y 366:

Art. 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

¹⁰⁹ El nombre de *séptima papeleta* se debe a que en las elecciones del 11 de marzo de 1990 se realizarían, oficialmente, seis consultas: Senado, Cámara, Asambleas, Consejos municipales, Alcaldías y Consulta popular del partido liberal, para elegir candidato a la presidencia. Con la iniciativa de respaldar la convocatoria de una Asamblea Constitucional, ésta se convertiría en la séptima consulta.

¹¹⁰ YOUNES MORENO, DIEGO. *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda. p. 70.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos [...]

Art. 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Para abordar este tema primero será necesario desarrollar una diferenciación entre Estado de derecho y Estado social de derecho.

El Estado de derecho fue la forma jurídica que adoptó la organización política como reacción al Estado Absolutista. Este nuevo orden político dirigió sus esfuerzos a someter las actividades del poder público, más concretamente de la administración pública en manos del monarca, a la ley y al derecho. El Estado de derecho transformó la sociedad estamental de principios del mundo moderno en la sociedad adquisitiva de tipo capitalista.

Su función fue la de garantizar la libertad y la propiedad de las personas privadas, la seguridad y la igualdad formal de todas las personas jurídicas ante la ley y, con ello, la previsibilidad de todas las acciones jurídicamente normadas. Este orden jurídico se construyó con la ayuda del concepto de ley y del concepto de persona jurídica -que se caracteriza porque puede cerrar contratos y adquirir, enajenar o transmitir propiedades-.

Durante los siglos XVII y XVIII se comenzaron a generar en Inglaterra y en Francia los principios en los que se desarrollaría más adelante la división de poderes, cuyo objetivo era controlar el poder público en beneficio de la libertad individual. Igualmente surgió el concepto de libertad natural del hombre que establecería límites al poder público.

Hacia finales del siglo XVIII, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa (1789) y la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos (1776) dieron una nueva definición al concepto de libertad, la cual consideraba al ser humano como individuo. En este sentido, la libertad se entendía como un derecho anterior a la existencia del Estado que el poder público no se encontraba legitimado para otorgar y simplemente debía reconocer. Esta

nueva definición se constituyó en la base de las reivindicaciones del individuo frente al Estado en defensa de su libertad.

Las condiciones sociales que dieron origen a esta concepción de libertad radicaban, principalmente, en el ascenso de la burguesía, la cual se sentía limitada en sus posibilidades económicas por los antiguos privilegios de la nobleza y por un Estado monárquico que ejercía un poder absoluto sobre sus súbditos.

La característica fundamental del Estado de derecho consiste en que la organización política se somete a un conjunto de normas constitucionales y busca garantizar los denominados derechos naturales de los individuos, como son: la vida, la libertad, la igualdad formal y la propiedad. En este sentido, el Estado de derecho limita el poder político en beneficio de la libertad personal.

El Estado de derecho se identifica por la supremacía de la ley, entendida como la manifestación de la voluntad general. El gobernante debe someterse a la ley como cualquier otro ciudadano, y responder ante la sociedad por el ejercicio que haga del poder. Al imponerse la tesis de la soberanía popular, esto es, que el poder es inmanente, anónimo y perteneciente a todos, el gobernante debió aceptar que su poder derivaba de la voluntad del pueblo y que debía gobernar atendiendo los mandatos del legislador, esto es, del representante del pueblo. De ello se dedujo que el poder del gobernante era limitado y que su ejercicio acarrearía responsabilidad ante el pueblo.¹¹¹ Además, se disponía que todo ciudadano cuyos derechos hayan sido vulnerados por el poder público podría recurrir a la vía judicial.

Un rasgo distintivo del Estado de derecho constituyó la división de poderes. Éste se desarrolló entre los órganos públicos: ejecutivo, legislativo y judicial, con el objeto de que ninguno concentre un poder absoluto y así garantizar el respeto por los derechos del individuo y las libertades públicas. Se considera que el ejercicio del poder público solamente se justifica si está encaminado a la defensa y protección de los derechos de la persona.

En conclusión, en el Estado de derecho se estableció una sujeción de la administración pública a la ley, un gobierno representativo del pueblo, se dividió los poderes públicos y se crearon recursos jurisdiccionales y administrativos para la defensa de los particulares frente a las posibles arbitrariedades del poder público. Además, las garantías relativas a la vida, a la libertad y a la propiedad

¹¹¹ Constitución Política de Colombia.(1998) Santafé de Bogotá: Editorial Temis S.A. p. 11.

de las personas privadas, dejaron de ser el resultado de un tráfico económico institucionalizado en términos de derecho privado, como sucedía en los Estados monárquicos, y antes bien, con el Estado de derecho cobraron el rango de normas constitucionales moralmente justificadas que identificaron el nuevo régimen de dominación legal.

El Estado social de derecho, por otro lado, fue el resultado de un proceso histórico iniciado en Europa durante el siglo XIX, surgido como consecuencia de los conflictos sociales generados por la industrialización, el crecimiento demográfico, la urbanización y el fracaso del liberalismo económico.¹¹²

Ya en el siglo XX, según la Corte Constitucional de Colombia:

La fórmula política del Estado Social de Derecho se desarrolló en la posguerra europea como una forma de organización estatal que pretendía corregir las limitaciones de la concepción clásica del Estado de derecho, expresión política de una sociedad compuesta por individuos concebidos abstractamente como libres e iguales. La recesión económica de la primera posguerra y la expansión de las ideas socialistas, acompañada de reacciones de corte igualitario dentro de las doctrinas liberales y conservadoras, así como la creciente industrialización y tecnificación de las sociedades, vinieron a dejar en claro hasta qué punto el ser humano no es realmente libre e igual debido a limitaciones naturales y sociales, dentro de las cuales sobresalen las económicas. Es por ello que se acepta que, en muchos casos, la libertad y la igualdad requieren, para su realización, medidas, acciones, prestaciones, servicios, que la persona, por sí misma, no puede asegurar. El Estado de derecho evolucionó así, de un Estado liberal democrático a uno social, también democrático, animado por el propósito de que los presupuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estuvieran efectivamente asegurados.¹¹³

El Estado de Bienestar y el Estado social de derecho estuvieron relacionados con la protección de los derechos económicos y sociales. El Estado de Bienestar surgió a principios del siglo XX en Europa como respuesta a las demandas sociales. El movimiento obrero europeo, los partidos socialdemócratas, las reivindicaciones populares provenientes de las revoluciones rusa y mexicana, las innovaciones

¹¹² DEFENSORIA DEL PUEBLO. (2001) *Estado social y democrático de derecho y derechos humanos*. Bogotá, D.C. Imprenta Nacional de Colombia. Pág. 18.

¹¹³ TOBO RODRÍGUEZ, Javier. (1999) *La Corte Constitucional y el control de constitucionalidad en Colombia*. Santafé de Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Pág. 244.

adoptadas durante la república de Weimar y la época del *New Deal* en los Estados Unidos, sirvieron para transformar el reducido estado liberal en un complejo aparato político-administrativo jalonador de toda la dinámica social. Desde este punto de vista, el Estado social puede ser definido como el Estado que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad.¹¹⁴

Después de la Segunda Guerra Mundial comenzó a restablecerse en Europa la normalidad constitucional, y los gobiernos se concentraron en actividades dirigidas a la protección real y efectiva de los derechos básicos de toda la población. Alemania, superando las consecuencias del nazismo, dio el primer paso y elaboró una nueva Constitución, la Ley Fundamental de Bonn en 1949 que, producto de la experiencia de la guerra y del nacionalsocialismo, hizo del ser humano un eje central.

Las constituciones comenzaron a incluir catálogos de derechos fundamentales para proteger la dignidad humana. Con igual fin reconocieron una serie de mecanismos judiciales, y crearon nuevas instituciones públicas, como las Cortes Constitucionales y las Defensorías del Pueblo.

El Estado social debió su nacimiento al fracaso del Estado de derecho para encontrar una solución a la problemática social. El principio del Estado de derecho sostenía que el individuo era capaz de desenvolverse libremente en la sociedad, en la medida en que el Estado no interfiriera en su vida. El principio del Estado social, por el contrario, contiene el reclamo de una mayor intervención del Estado en el orden social, en consideración a que el individuo está amenazado por las relaciones de poder y dependencia existentes en la sociedad misma.

Para el académico alemán Wolfgang Horn el Estado, convocado para organizar el orden social, no puede ya aceptar el sistema de distribución de los bienes sociales como algo inalterable, tal como era asumido por el Estado de derecho clásico, defendido históricamente por la burguesía. Por el contrario, para poder cumplir con sus funciones necesita intervenir en la distribución de los bienes sociales. A su vez, esto implica que la política social que practica se convierte en un importante instrumento de poder político.¹¹⁵

¹¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C – 1064 de 2001.

¹¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. sentencia T-406 del 5 de junio de 1992, expediente T-778. Magistrado Ciro Angarita Barón; TARAZONA NAVAS, Julio Alberto. (2002) *El Estado social de derecho y la rama judicial*.

Así, al agregar la disposición de social al Estado de derecho se convirtió a la organización política en garante de la realización material de los principios de dignidad humana e igualdad de oportunidades.¹¹⁶ El Estado, entonces, debe procurar el establecimiento de un orden económico y social que asegure estándares mínimos de vida digna: salud, educación, vivienda, alimentación, salario, etc.

En esta forma de Estado no desaparecen las características esenciales del Estado de derecho, como son la separación de poderes, el principio de legalidad y la responsabilidad de la administración, sino que son complementados con la protección de los derechos sociales y económicos.

Debe resaltarse que en el Estado social los desequilibrios económicos son contrarrestados por la intervención sustitutoria del Estado en las brechas funcionales del mercado. Esta substitución de las funciones del mercado por funciones del Estado se encuentra, sin embargo, sometida a la restricción de no poner en peligro el nivel de inversiones de las empresas privadas, que se aseguran en principio para garantizar la dinámica capitalista y el crecimiento económico.

En este sentido, la política social sólo absorbe los perjuicios, inseguridades o efectos laterales y disfuncionales del sistema económico, más no lo modifican. Con lo cual es Estado social de derecho es compatible con el capitalismo y no pretende sustituirlo.

La importancia del artículo primero de la Constitución Política, por medio del cual se afirma que Colombia es un Estado social de derecho consiste en que a través de este mandato superior:

- * Colombia se rige por normas jurídicas y toda actividad estatal debe realizarse en el marco de la Constitución y las leyes.
- * La acción del Estado colombiano se debe orientar a garantizar condiciones de vida dignas a los asociados, contrarrestando las desigualdades sociales existentes y ofrecer a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y superar los apremios materiales.

Bogotá. Ediciones doctrina y ley Ltda. p. 26.

¹¹⁶ HORN, Wolfgang. Estado de derecho y Estado social. En: THESING, Josef. (1997) *Estado de derecho y democracia*. Argentina. CIEDLA. p. 174

El concepto de Estado social de derecho consagrado en la Carta Política fue complementado por la Asamblea Nacional Constituyente, al agregar en la misma disposición sus fundamentos. Según la norma mencionada éstos son: el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

Sobre el primer fundamento del Estado social de derecho, el respeto a la dignidad humana, la Corte Constitucional afirmó lo siguiente:

El principio fundamental de la dignidad humana no sólo es una declaración ética sino una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades (Constitución política artículo 1). Su consagración como valor fundante y constitutivo del orden jurídico obedeció a la necesidad histórica de reaccionar contra la violencia, la arbitrariedad y la injusticia, en búsqueda de un nuevo consenso que comprometiera a todos los sectores sociales en la defensa y respeto de los derechos fundamentales.

El hombre es un fin en sí mismo. Su dignidad depende de la posibilidad de autodeterminarse (Constitución política artículo 16). Las autoridades están precisamente instituidas para proteger a toda persona en su vida, entendida en un sentido amplio como “vida plena”. La integridad física, psíquica y espiritual, la salud, el mínimo de condiciones materiales necesarias para la existencia digna, son elementos constitutivos de una vida íntegra y presupuesto necesario para la autorrealización individual y social.¹¹⁷

El segundo fundamento es el trabajo, que se define como un derecho y una obligación social, y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Según el art. 25, toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

El fundamento de solidaridad se invoca a lo largo de todo el texto constitucional y se entiende como una ayuda mutua que se deben las personas por ser miembros de la humanidad, por compartir la misma dignidad y habitar el mismo planeta.

¹¹⁷ Para la Corte Constitucional “el término social, ahora agregado a la clásica fórmula (fórmula) del estado de derecho, no debe ser entendido como una simple metáfora retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado. Una larga historia de transformaciones institucionales en las principales democracias constitucionales del mundo, está presente para dar testimonio de la trascendencia de este concepto”. Corte Constitucional, sentencia T-406 del 5 de junio de 1992, expediente T-778. Magistrado ponente: Ciro Angarita Barón.

Finalmente el cuarto fundamento es la prevalencia del interés general. El Estado tiene la responsabilidad de propiciar y defender el interés general sobre el interés particular, sin que ello implique arrogarse la facultad de desconocer o vulnerar derechos fundamentales de las personas.¹¹⁸

El artículo primero de la Constitución Política de 1991 también definió a Colombia como un Estado democrático, participativo y pluralista.

Según la carta constitucional, la sociedad colombiana ejerce la titularidad del poder público eligiendo a sus representantes, controlando la labor que ellos realizan e interviniendo directamente en la toma de decisiones.

El artículo 40 de la Constitución dice: Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Construir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley [...]

En este sentido, en un Estado democrático los ciudadanos se encuentran provistos de derechos de participación política, las leyes sólo se consideran válidas cuando cuentan a su favor con la presunción, garantizada por vía de participación democrática, de que expresan un interés general y de que, por tanto, todos los afectados tendrían que poder asentir a ellas. Esta exigencia es satisfecha mediante un procedimiento que liga la legislación a un proceso de decisión parlamentaria y a la discusión pública. La juridificación del proceso de legitimación se establece en forma de derecho de voto, universal e igual, y de reconocimiento de la libertad de organizar y pertenecer a asociaciones y partidos políticos.

¹¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-499 de 1992.

Ahora, teniendo en cuenta estos elementos, que han sido integrados en la carta constitucional y son, por lo tanto, norma de orden superior¹¹⁹¹², analicemos los fundamentos teóricos del modelo económico neoliberal que orientaron la apertura económica en Colombia.

Neoliberalismo

Después de la Segunda Guerra Mundial comenzó a desarrollarse en Europa Occidental y en Estados Unidos un movimiento intelectual denominado neoliberalismo, que representó una corriente de oposición frente al Estado de Bienestar, a la intervención del Estado en la economía, a los principios económicos elaborados por John Maynard Keynes, que fueron implementados a nivel mundial después de la crisis económica de 1929, así como frente a los Estados socialistas de Europa del Este. Este movimiento intelectual defendió la libertad individual, la propiedad privada, el libre mercado y la no intervención del Estado en las actividades económicas.

Diferentes enfoques de la ciencia económica han contribuido en la formación del pensamiento económico neoliberal, esencialmente el liberalismo económico de Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, Robert Malthus y Juan Bautista Say. Además de los aportes de la corriente alemana del neoliberalismo, representada por Franz Böhm, Walter Eucken, Ludwig Erhard y Alfred Müller; y de los aportes del monetarismo, especialmente de la teoría cuantitativa del dinero de Milton Friedman y las organizaciones Sociedad Mont Pelerin, Escuela de Friburgo y Escuela de Chicago.

El estudio del neoliberalismo nos remite a los principios de la economía clásica inglesa, principalmente a la obra de Adam Smith, quien es considerado como el padre del liberalismo económico, y a su libro *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, publicado en el año 1776.

Adam Smith expuso en la *Riqueza de las Naciones* que la conducta económica, fundada en el propio interés, desencadenaba, a través de la mano invisible del mercado, el desarrollo económico y la prosperidad general, siempre que existiera un Estado que garantizara la paz y la justicia. Consideraba que la persecución del propio interés era moralmente legítimo y económicamente beneficioso.

¹¹⁹ DEFENSORIA DEL PUEBLO. (2001) *Estado social y democrático de derecho y derechos humanos*. Bogotá, D.C. Imprenta Nacional de Colombia. p.p. 27- 29

En este sentido, Smith pensaba que existía un *sistema de libertad personal*, el cual consistía en que “toda persona, en tanto no violara las leyes de la justicia, quedaba en perfecta libertad para perseguir su propio interés a su manera y para conducir su trabajo y su capital hacia la competencia con toda persona o clase de personas”.¹²⁰

Este autor consideraba que no era necesaria la intervención de agentes externos en la economía, como cuando el Estado intervenía como un actor económico. Pero consideró aceptable la acción del Estado en lo que denominó *los tres deberes fundamentales del soberano* en una sociedad liberal:

[...] primero, el deber de proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes mediante una fuerza militar. Segundo, el deber de proteger, en cuanto fuera posible, a cada miembro de la sociedad frente a la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma, o el deber de establecer una exacta administración de la justicia. Y tercero, el deber de edificar y mantener ciertas obras públicas y ciertas instituciones públicas que jamás serían del interés de ningún individuo o pequeño número de individuos el edificar y mantener, puesto que el beneficio nunca podría reponer el coste que representarían para una persona o un reducido número de personas, aunque frecuentemente lo reponen con creces para una gran sociedad.¹²¹

Según Carlos Rodríguez Braun:

[...] Adam Smith era un economista liberal, que creía en el mercado, que apoyaba aquellas intervenciones públicas en donde claramente se demostraba que los fallos del Estado eran menores que los del mercado, y proponía además intervenciones en cuya forma los criterios competitivos eran menos vulnerados. Rechazaba específicamente las intervenciones particulares del Estado para fomentar tal o cual actividad, para proteger tal o cual sector en mayor beneficio de la comunidad. El argumento que empleaba era profundamente práctico: el Estado no sabe cómo hacerlo.¹²²

Finalmente, la conocida expresión de Adam Smith sobre *la mano invisible* se basaba en la convicción de que el libre funcionamiento de los mercados, por medio de la libre relación entre ofertantes y demandantes, generaba un equilibrio

¹²⁰ “Art. 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

¹²¹ SMITH, Adam. (1999) *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial. p.19.

¹²² *Ibíd.* p.p. 17-18.

económico y era lo que producía el mayor bienestar para la comunidad. Para él el Gobierno debía asegurar que el individuo desarrollara libremente sus inclinaciones naturales, movido por la búsqueda de su mayor bienestar y del máximo provecho individual. Actuando de esta manera contribuiría al mayor bien común. Smith fue, en este sentido, un defensor de la iniciativa privada y del liberalismo económico.

Por otro lado, el neoliberalismo realiza una fuerte crítica a los principios económicos elaborados por John Maynard Keynes, un economista británico cuya obra tuvo su aparición en medio de la gran depresión económica mundial registrada en 1929,¹²³ en la cual desarrolla una aguda crítica a la economía clásica, argumentando que las fuerzas del mercado no aseguran por sí solas el equilibrio del sistema.

La *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, elaborada por Keynes se apartó esencialmente de la ciencia económica clásica en un punto principal, la llamada Ley de Say. Esta ley tuvo como principio que no podía existir un exceso de producción con relación a la demanda, y suponía que la tendencia natural del capitalismo consiste en corregir automáticamente los desajustes periódicos del sistema. La Ley de Say se había convertido en una especie de dogma que había llevado a la mayoría de los economistas de comienzos del siglo XX a negar la evidencia del fenómeno económico, conocido como la gran depresión o la crisis de 1929. Mientras que la ciencia clásica decía que las fases inflación–deflación, constituían fenómenos pasajeros susceptibles de ser corregidos automáticamente por las sociedades prósperas. Keynes mostró que el sistema no podía regenerarse por sí mismo si no mediaba la voluntad política del Estado y su intervención directa en la economía global de un país.¹²⁴

Finalmente Keynes estableció que el empleo y la renta dependían de la demanda global y que el desempleo aparecía cuando la demanda era insuficiente. En este sentido, subrayó que el Estado debía desempeñar un papel corrector, a través de una política de déficit presupuestario que impulsara el desarrollo de la demanda agregada.

¹²³ RODRÍGUEZ BRAUN, Carlos. Estudio preliminar. En: SMITH, Adam. (1999) *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial. p.19.

¹²⁴ Durante la gran depresión en Estados Unidos, la mitad del valor de la producción desapareció; una cuarta parte de la fuerza laboral perdió su trabajo; más de un millón de familias perdieron sus casas por hipotecas vencidas y se perdieron nueve millones de cuentas de ahorros cuando los bancos cerraron sus puertas. Para los teóricos keynesianos, la gran depresión demostraba que el libre juego del mercado no aseguraba el equilibrio espontáneo.

Posteriormente, a mediados del siglo XX, cuando la teoría keynesiana se encontraba en auge, comenzó a afianzarse el neoliberalismo alemán que promovió la construcción de un nuevo orden económico en la República Federal de Alemania, en el cual se pudiera establecer una correlación entre las leyes de la economía y el orden jurídico. De igual modo, consideraba como fundamento de la sociedad moderna al individuo, la libre iniciativa y la libre competencia. Para el neoliberalismo alemán era necesario cambiar la legislación de tipo keynesiano que permitía la intervención directa del Estado en la economía, la cual debía ser sustituida por las concepciones económicas del propio neoliberalismo.

Los postulados de esta corriente fueron desarrollados por Franz Böhm, Walter Eucken, Ludwig Von Mises, Friedrich Von Hayeck, Ludwig Erhard y Alfred Müller Armack, quienes conformaron en la década de 1930 la Escuela de Friburgo. Esta escuela rechazaba los principios de la economía planificada y del intervencionismo de Estado, los que consideraban que coartaban la libertad individual, impedía la libre iniciativa y promovía el totalitarismo. Entre estos economistas sobresale Friedrich Von Hayek, quien defendía el desarrollo de una organización social basada en el mercado, y criticaba el intervencionismo de Estado de corte keynesiano.¹²⁵

En 1947 fue fundada la Sociedad Mont Pelerin por Friedrich Von Hayeck, quien reunió a diferentes académicos como Maurice Allais, Milton Friedman, Walter Lippman, Salvador Madariaga, Ludwing Von Mises, Michael Polanyi, Karl Popper, William Rampard, Wilhem Röpke y Liomnel Robbins en una estación de veraneo ubicada en Mont Pelerin. Los miembros de esta sociedad compartían una fuerte oposición frente al Estado social implementado en Europa y a la política del *New Deal*¹²⁶ de Estados Unidos. Argüían que el igualitarismo promovido por el Estado de Bienestar destruía la libertad de los ciudadanos y la vitalidad de la competencia. De igual forma, combatieron el keynesianismo y propendieron por fundamentar teóricamente un nuevo capitalismo sobre la base de la libertad individual y la libre competencia.

En los años cincuenta del siglo XX, se conformó en Estados Unidos la Escuela de Chicago, cuyo principal exponente fue Milton Friedman, un economista norteamericano que contribuyó en la construcción del pensamiento

¹²⁵ LEKACHMAN, Robert. (1983) *Crítica de la economía clásica: Jhon Maynard Keynes*. España: Editorial Sarpe. p.p. 11-12.

¹²⁶ ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. (2004) *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970- 2004*. Colombia: Ediciones Aurora. p. 16.

neoliberal, y que fue asesor de los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan.

Milton Friedman defendía la libertad de mercado como medio para reducir el papel del Estado en los asuntos económicos, con el propósito de aumentar el papel del individuo. También defendía el comercio libre con el exterior como medio para unir una nación en forma pacífica y democrática.

Friedman pensaba que la distribución arbitraria llevada a cabo por parte del Estado, que él consideraba paternalista, según los principios keynesianos, favorecía a los ineficaces y castigaba a los diligentes. Ello habría conducido a la desaceleración de la dinámica de crecimiento y a la reducción del bienestar social.

Sustentó que era necesario el control monetario a través del Estado. En este sentido, las tendencias a las crisis en el sistema económico no sólo se derivarían de las obstrucciones del Estado al desarrollo del *libre mercado*, sino también al erróneo manejo de la economía monetaria, que habría provocado la inflación.¹²⁷

Dado que la inflación era entendida por Friedman como un fenómeno esencialmente monetario, resultado de la excesiva expansión de la oferta monetaria en relación con la cantidad de bienes y servicios producidos, y que la única responsabilidad de dicha expansión recaía sobre el Estado, la solución a la inflación se encontraría precisamente en el control monetario y, más específicamente, en el control de los medios de pago. Entendía que la expansión monetaria se originaba por el financiamiento del déficit fiscal a través de la emisión monetaria, resultado de la influencia de los enfoques keynesianos en el diseño de la política económica. El déficit fiscal sería el producto de la expansión del gasto público para fomentar la demanda por encima del crecimiento de los ingresos, lo que conllevaría a la inflación, la cual Friedman asociaba con la caída del crecimiento económico, el desempleo y los desequilibrios de la balanza de pagos. Por lo tanto, consideró que la política económica debía darle prioridad al control monetario y al manejo de la inflación, por medio de la reducción del gasto y de la política tributaria.

Milton Friedman consideraba la propiedad privada, la libertad económica y la libre competencia como requisitos indispensables para un país que quisiera

¹²⁷ *New Deal* fue el nombre dado a la política de tipo intervencionista del presidente F. D. Roosevelt en Estados Unidos entre 1933 y 1939 para controlar la crisis económica. Esta experiencia significó una mayor intervención del Estado en la economía y en la regulación de los conflictos sociales.

desarrollar su economía. Además, se oponía a la organización estatalmente planificada de la economía, argumentando que a lo largo de la historia las empresas y medios de producción en general, administrados por el Estado, habrían resultado improductivos e incapaces de abastecer a los ciudadanos de los beneficios sociales que pretenden proporcionar, y que, sin embargo, dichos beneficios son mejores y superados en los países que poseen una economía de libre mercado.¹²⁸

Finalmente, pensaba que la esfera del Estado debía ser limitada, promovía el Estado mínimo y además creía que su función principal debía ser la de proteger la libertad de los ciudadanos contra los enemigos externos o internos, preservar la ley y el orden, hacer cumplir los contratos privados y fomentar los mercados competitivos.

Durante la década de los setenta del siglo XX el neoliberalismo tuvo una influencia importante en el pensamiento económico a nivel mundial. En 1973 la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), restringió su producción y oferta de petróleo dedicado a la exportación, lo que provocó un aumento en los precios de este producto, causando con ello un crecimiento en los precios del transporte que se extendió a la mayoría de bienes del mercado, con lo cual se produjo un aumento de la inflación y subió la tasa de desempleo, debido a la menor demanda de bienes.

Posteriormente, en 1974 el capitalismo entró en una profunda recesión que combinó una tasa de crecimiento baja y una elevada inflación que dio origen al fenómeno económico denominado estanflación.¹²⁹

Esta crisis económica permitió la consolidación de las tesis y programas del movimiento neoliberal, puesto que el neoliberalismo brindaba una propuesta al manejo de la inflación y al déficit fiscal del Estado, a través de la implementación de una política monetarista que criticaba los principios económicos keynesianos.

A finales de la década de los setenta y principios de los ochenta se configuró una nueva situación económica y política, al igual que un entorno favorable para el movimiento neoliberal, con la llegada al gobierno de Gran Bretaña

¹²⁸ FRIEMAN, Milton. (1966) *Capitalismo y libertad*. Madrid: Ediciones Rialp. p.p. 16–17.

¹²⁹ HERRERÍAS Armando. (2002) *Fundamentos para la historia del pensamiento económico*. México: Editorial Limusa S.A.

de Margaret Thatcher (1979-1990), quien implementó el modelo económico neoliberal por primera vez en los países desarrollados, aunque éste ya se había practicado en Chile durante la dictadura militar de Pinochet. Esta política económica se fundamentó en el control de la inflación, la reducción del déficit fiscal y la recuperación de la rentabilidad del capital por medio de una política de flexibilización laboral, de privatización y de desmonte de las principales instituciones de bienestar. El Instituto Económico de Londres y el economista Milton Friedman fueron asesores de este gobierno.

El presidente Ronald Reagan (1981-1990), durante la década de los ochenta, estableció en Estados Unidos el modelo económico neoliberal, y fue asesorado también por Milton Friedman y por Arthur Laffer, quien proponía una política económica de incentivos al gran capital mediante rebajas impositivas, con el argumento de que éstas generarían un círculo virtuoso de mayor ahorro, inversión, crecimiento, empleo y mejora de los ingresos del Estado.

Durante los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan se construyó la plataforma de proyección de los nuevos proyectos neoliberales a escala mundial.

En la consolidación del proyecto neoliberal a nivel internacional, los organismos multilaterales ocuparon un lugar central. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), se convirtieron en las instituciones de diseño e implementación de la política neoliberal, que construyeron una amplia red global, supranacional y transnacional, compuesta de gobiernos, intelectuales, tecnócratas, empresarios, asesores y consultores, cuya función consistió en garantizar que las orientaciones de política económica se cumplieran en todo el planeta.

Según Joseph Stiglitz, autor del libro *El malestar en la globalización*,

[...] El FMI ha cambiado profundamente a lo largo del tiempo. Fundado inicialmente en la creencia de que los mercados funcionan muchas veces mal, ahora proclama la supremacía del mercado con fervor ideológico. Hoy el FMI típicamente aporta dinero sólo si los países emprenden políticas como recortar los déficits y aumentar los impuestos o los tipos de interés, lo que contrae la economía [...] El FMI y el BM se convirtieron en nuevas instituciones misioneras, a través de las cuales la ideología del libre mercado fue impuesta sobre los

reticentes países pobres que necesitaban con urgencia sus préstamos y subvenciones.¹³⁰

En términos generales, podríamos afirmar que el neoliberalismo hace una crítica constante al *Estado de Bienestar*, promueve la exclusión de la participación del Estado como actor económico, y, de esta manera, rechaza la intervención del Estado en la economía, tanto para fomentar una actividad económica como para proteger a un sector productivo. Defiende el mercado como la forma más eficiente para lograr la regulación económica en todos los países, promueve constantemente la libre competencia económica para lograr el desarrollo máximo de la economía global y considera como principios universales la libertad individual, el libre mercado y la propiedad privada.

Con respecto al Estado, el neoliberalismo construyó una propuesta teórica de reducción o limitación del Estado que se fundamenta en un análisis crítico del Estado interventor, del Estado de Bienestar y del Estado Socialista.

Dentro de los representantes del neoliberalismo existen diferentes corrientes que contribuyeron en la construcción de esta propuesta teórica como son David Friedman, Robert Nozick, Murray Rothbard, Milton Friedman y Friedrich Von Hayek.

Para Robert Nozick, el Estado debe ser mínimo o ultra mínimo, y sus funciones deben orientarse a garantizar la seguridad y limitar la incertidumbre. En un sentido similar, Ludwig Von Mises piensa que el Estado es una institución orientada a garantizar la cohesión social frente a los individuos que no respeten la seguridad individual y la inalienabilidad de la propiedad privada, por lo cual su función sería el mantenimiento de la cohesión social mediante el monopolio de la fuerza. Según este autor:

[...] lo que denominamos Estado no es, a fin de cuentas, más que el aparato de coerción que obliga a la gente a atenerse a las reglas de la vida comunitaria [...] Es evidente que sin un aparato de convulsión peligraría la convivencia social; la amenaza de la fuerza, por desgracia, ha de gravitar constantemente sobre quienes pretenden alterar la cooperación pacífica de los seres humanos. En otro caso, el edificio social queda a merced de cualquiera. Tiene que haber una institución de poder suficiente para

¹³⁰ Estancamiento: Inflación que va acompañada de un estancamiento económico, es decir, que a pesar del excedente de la demanda sobre la oferta, no induce un aumento de la producción, ni favorece el pleno empleo de los factores productivos.

controlar a los que no se muestran dispuestos a respetar la vida, la salud, la libertad y la propiedad de los demás, pugnando contra la propia existencia de la convivencia.¹³¹

Friedrich Von Hayek, por su parte, propone en *Camino de servidumbre* un Estado de derecho liberal, el cual se fundamente en un conjunto de normas coactivas, dirigidas a implementar el ambiente político y social adecuado para el libre desarrollo de la economía, bajo el principio de la propiedad privada; y el mercado, en donde el derecho garantice la libertad individual, el intercambio y la competencia económicas.

Milton Friedman considera que el Estado debe ser mínimo, su función principal debe orientarse a la protección de la libertad de los ciudadanos contra los enemigos externos o internos, preservar la ley y el orden, hacer cumplir los contratos privados y fomentar los mercados competitivos.

Finalmente, una corriente más radical dentro del neoliberalismo, aunque con menor consenso entre los teóricos, promovida por David Friedman y Murray Rothbard (autores de *The machinery of freedom: guide to radical capitalism*, y de *For new liberty, the libertarians manifest*), representantes de la tendencia conocida como ortodoxia libertaria o del anarco-capitalismo, consideran que sólo se puede garantizar la libertad individual y la propiedad privada por medio de la extinción del Estado y su sustitución, por un grupo de instituciones o asociaciones creadas por medio de transacciones voluntarias, de acuerdo con una lógica de mercado.¹³²

En términos generales, el neoliberalismo considera al Estado como una institución que garantiza y defiende la libertad individual, la competencia, el mercado y la propiedad privada, entendidos como principios de la sociedad en su conjunto; y crítica todo tipo de intervencionismo, porque considera que distorsiona la economía y limita la libertad individual. Es por ello que el neoliberalismo defiende la creación de un Estado mínimo.

Estado social de derecho y neoliberalismo

Como puede observarse, existe efectivamente una contradicción entre los principios que orientan el Estado de derecho y los principios del neoliberalismo.

¹³¹ STIGLITZ, Joseph E. (2002) *El malestar en la globalización*. Bogotá: Editorial Taurus. p. 37.

¹³² VON MISES, Ludwig. (1996) *Sobre liberalismo y capitalismo*. Barcelona: Editorial Folio. p.p. 51-54

Por un lado, el Estado social de derecho se constituye como un estado que protege los derechos económicos y sociales de las personas, con lo cual garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo el criterio de derechos y no simplemente de caridad. Pero para asegurar estos estándares, el Estado necesita intervenir en la distribución de los bienes sociales. Por el contrario, una característica principal del neoliberalismo es que promueve el desarrollo de un Estado mínimo, cuyas funciones principales serían las de proteger las libertades de los ciudadanos de la violencia y la invasión externa, la administración de justicia –preservar la ley y el orden-, fomentar los mercados competitivos, proteger la seguridad individual y la propiedad privada. En este sentido, los derechos sociales y económicos en el neoliberalismo no son asegurados por el Estado, sino por cada individuo. Esto hace que la distribución material de los bienes sociales sea considerada como arbitraria.

Por otro lado, el Estado social de derecho tiene como principios la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas y la prevalencia del interés general, por el contrario, en el neoliberalismo los principios son otros: la libertad individual, la propiedad privada y la no intervención del Estado en la economía. Con ello, el neoliberalismo sustituye la prevalencia del interés general por la prevalencia del interés individual, bajo la idea de que el individuo siempre busca maximizar su utilidad; prevaleciendo así una concepción unidimensional del hombre que olvida que el individuo no sólo se comporta económicamente, buscando maximizar su propia utilidad, sino que también participa, discute y llega a acuerdos socialmente.

Finalmente la contradicción más sobresaliente entre el Estado social de derecho y el neoliberalismo consiste en que en el Estado social de derecho se garantiza la protección, por parte del Estado, de los derechos sociales y económicos, en tanto que en el neoliberalismo el Estado no garantiza estos derechos, sino que se convierten en responsabilidad de cada individuo. En este sentido, ¿No se presenta, en la concepción del modelo de pensamiento económico neoliberal, una negación de los principios del Estado social de derecho y se reivindican, en cambio, principalmente los fundamentos del Estado de derecho?

Ahora, en el siguiente capítulo se analizará la implementación del modelo neoliberal en Colombia a través de la apertura económica y se estudiará si este proceso se desarrolló por canales democráticos o, por el contrario, a través de relaciones tradicionales de poder.

5. La apertura económica en Colombia

Colombia: el nuevo modelo económico

La primera experiencia de aplicación del modelo neoliberal en Latinoamérica se realizó en Chile durante la dictadura militar de Augusto Pinochet en la década de 1970, y tuvo como influencia la corriente norteamericana del neoliberalismo, representada por Milton Friedman. Según Perry Anderson “el Chile de Pinochet aplicó su programa -neoliberal- inmediatamente, bajo las formas más duras: desregulación, represión antisindical, redistribución de la riqueza a favor de los ricos, privatización del sector privado [...] Todo lo cual comenzó justo un decenio antes del gobierno de la señora Thatcher”.¹³³

Posteriormente, en América Latina se identificó el neoliberalismo con las políticas económicas establecidas en el denominado [Consenso de Washington](#). Término acuñado en 1989 por el economista [John Williamson](#) para referirse al tipo de políticas fiscales y monetarias recomendadas para los países en vía de desarrollo.

En 1989 se produjo una reunión de análisis de las políticas neoliberales y de ajuste estructural aplicadas a nivel mundial, con la participación de funcionarios del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Fondo Monetario Internacional, miembros del Congreso de los Estados Unidos y del Gobierno, el comité de la Reserva Federal, intelectuales y expertos de diversas partes del mundo. Las conclusiones de esa reunión fueron organizadas por John Williamson

¹³³ MUNERA RUIZ, Leopoldo. Estado, política y democracia en el neoliberalismo. En: RESTREPO, Darío I. (compilador). (2003) *La falacia neoliberal, crítica y alternativas*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia. p. 45.

en un documento titulado *Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas económicas*.¹³⁴ En este documento se señalaron diez políticas económicas que procuraban dar una orientación a las reformas estructurales promovidas por el neoliberalismo:

1. Disciplina fiscal.
2. Garantía de los derechos de propiedad privada.
3. Cambios en las prioridades del gasto público.
4. Reformas tributarias orientadas a buscar bases impositivas amplias.
5. Liberación financiera y tasas de interés determinadas por el mercado.
6. Búsqueda y mantenimiento de la estabilidad de precios y tipo de cambio determinado por el mercado.
7. Liberación comercial (libre comercio)
8. Promoción de la inversión extranjera directa (IED).
9. Privatizaciones de empresas estatales.
10. Desregulación del Estado.

El neoliberalismo se implementó en Latinoamérica con el establecimiento de reformas económicas y políticas que principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial recomendaron para esta región. Estas reformas fueron concretas: apertura completa de las economías a los mercados y al capital internacional, recorte al gasto público y eliminación de los subsidios sociales, privatización de las empresas estatales y, en general, establecimiento de un clima cada vez más propicio para la inversión extranjera.

En este sentido, la política económica desarrollada en el Consenso de Washington pretendía la racionalización del Estado; es decir, que tuviera un menor tamaño, fuera disciplinado fiscalmente, ordenado en el gasto público, promoviera la apertura de capitales y la apertura comercial; y que defendiera la propiedad privada, privatizara las empresas estatales y motivara la inversión extranjera.

¹³⁴ ANDERSON, Perry. Historia y lecciones del neoliberalismo. *En: El otro Davos*. (2001) Madrid: HOUTART, Francois & POLET, Francois Editores. (Págs)

En América Latina, la crisis de la deuda externa en la región contribuyó a la aplicación del modelo neoliberal. Los años ochenta fueron considerados para Latinoamérica como la *década perdida*, principalmente por el fenómeno de la crisis de la deuda externa. Durante los años setenta se presentó un crecimiento de los niveles de endeudamiento en la región, lo que provocó una interrupción de los flujos de capital por parte de las instituciones financieras internacionales durante los años 1981 y 1982. Esto produjo una reducción en el producto interno bruto *per cápita* en la mayoría de los países y el debilitamiento de las estructuras productivas y del Estado, con lo cual se generó un aumento de los niveles de pobreza y de la desigual distribución de ingreso.

El exceso de la deuda externa generó diferentes manifestaciones en la economía, como la decreciente participación de estos países en el comercio internacional, altas tasas de inflación y un deterioro constante de los niveles de vida. El impacto mismo de la deuda sirvió como medio de presión, ejercido sobre los países latinoamericanos por las instituciones financieras y económicas internacionales para fomentar los cambios en la política económica, incidiendo en sus procesos políticos internos.

En Colombia el nivel de la crisis y su duración no fue tan pronunciado como en los demás países de América Latina, debido a que durante los años anteriores a la crisis se realizó un endeudamiento externo cauteloso, lo que permitió un mejor comportamiento de la economía. Además, durante este periodo dineros del narcotráfico circularon por la economía del país.¹³⁵

La aplicación de las políticas económicas del modelo neoliberal en Colombia se llevaron a cabo por medio de la apertura económica realizada a principios de la década de los noventa del siglo XX.

En Colombia, entre 1986 y 1989 el gobierno Barco y los gremios económicos comenzaron a pensar en el proceso de apertura, el cual se llevó a cabo durante los primeros años de la década de los noventa del siglo XX. En 1990 el presidente Virgilio Barco hizo público el *Programa de Modernización de la Economía*, que buscaba promover el desarrollo de los sectores productivos mediante la apertura económica. Ese mismo año, el recientemente posesionado presidente César Gaviria, retomó este programa y lo potencializó en su plan de desarrollo denominado Colombia: *La Revolución Pacífica*, el cual buscaba un *revolcón económico*, es decir

¹³⁵ ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. (2004) *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970- 2004*. Colombia: Ediciones Aurora.. p. 41

la modernización e internacionalización de la economía. El revolcón económico pretendía, además, aumentar la producción colombiana, la cual durante la década de los ochenta había sido baja con relación a la de las dos décadas anteriores, puesto que el crecimiento circuló alrededor de 3.6%; se buscaba internacionalizar la producción y fortalecer las exportaciones. Se argumentaba que la anterior política de *desarrollo desde adentro*, basada en la sustitución de importaciones, ya se había agotado y que las condiciones internacionales del mercado habían cambiado.

Esto afirmaba el entonces presidente César Gaviria:

En la campaña electoral le propusimos al país un profundo revolcón a nuestra economía. Esto es indispensable por cuanto nuestro viejo modelo de desarrollo proteccionista y cerrado, ya no es capaz de garantizar un ritmo de crecimiento adecuado. Nuestra economía tampoco está en condiciones de proveer los niveles de bienestar y de empleo que requiere la sociedad colombiana del presente y del futuro.

Con las actuales tasas de crecimiento tardaríamos un siglo en alcanzar ingresos similares a los de países del sur de Europa. Yo he dicho que el pueblo colombiano no puede esperar tanto para disfrutar unas condiciones de vida dignas y satisfactorias.

Hemos emprendido un esfuerzo de grandes dimensiones para modernizar e internacionalizar la economía. Vamos a abrir nuestro sistema productivo para hacerlo más eficiente y más competitivo. Vamos a conquistar el mundo con nuestras exportaciones. Queremos que los mercados externos sean, de ahora en adelante, una fuente primordial de dinamismo.¹³⁶

Durante los años 1990 y 1991 se realizó la discusión en el país sobre la apertura y el tiempo que se requería para llevarla a cabo, es decir si se abordaría una política de choque o si se haría una apertura gradual.

Se hizo una apertura de choque, reduciendo aranceles drásticamente para muchos de los productos industriales. Un gran número de productos comenzaron a

¹³⁶ Debido al carácter ilegal de la industria del narcotráfico, es difícil estimar con exactitud la cantidad de recursos que por esta actividad ingresaron a la economía colombiana. En un estudio realizado por Francisco E. Thoumi, se estimó que para los años ochenta entraban a la economía del país entre 2.000 y 3.000 millones de dólares. A principios de los años noventa este valor pudo ascender a 4.000 millones, lo que representaría alrededor del 6% del producto interno bruto colombiano. Al respecto Cfr. THOUMI, Francisco E. Trayectoria del narcotráfico en Colombia. En: *La Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo VIII. p. 17.

tener libre importación. Además, en 1994 Colombia entró a hacer parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La apertura colombiana fue tanto comercial como de capitales, esto quiere decir que se podían exportar e importar *libremente* bienes y servicios, pero además se podían obtener capitales financieros en el exterior e invertirlos en el país

Dos componentes importantes del proceso de apertura fueron la modernización de la economía y la racionalización del comercio exterior.

Por medio de la modernización de la economía se implementó una tasa de cambio competitiva y se buscó que fuera determinada por el mercado. Se promovió un manejo disciplinado del déficit fiscal, por medio de una política monetaria orientada a reducir el déficit, se canalizaron los recursos financieros hacia la inversión privada y se impulsó la inversión extranjera directa.

Por otro lado, la política comercial se implementó por medio de la racionalización del comercio exterior, a través de la reducción de los artículos con licencia previa y la disminución de los aranceles. Con ello se redujeron los controles a las importaciones y se expuso la producción nacional a la competencia externa, con lo cual Colombia cumplió con los requerimientos para ingresar a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Con respecto a la estructura y al comportamiento económico durante los años 1985 y 1990, se presentó un incremento en las exportaciones colombianas. En primer lugar, se generó una corta bonanza cafetera entre 1985 y 1987; y, en segundo lugar, se desarrolló un crecimiento de las exportaciones no tradicionales de los sectores tanto agrícola como industrial (como frutas, flores, confecciones o manufacturas de cuero), al igual que de las explotaciones mineras, especialmente de petróleo, carbón y ferroniquel. Las exportaciones de bienes aumentaron su participación en el PIB del 15.6% en 1985 al 22.7% en 1991. En este sentido, se presentó una transformación de la estructura exportadora del país, puesto que el café pasó de representar cerca de la mitad de las exportaciones a menos de una quinta parte. Las no tradicionales, tanto agrícolas como industriales, aumentaron su participación en las ventas externas del país, pasando de representar menos del 30% de ellas a cerca de la mitad, y las exportaciones mineras aumentaron fundamentalmente por la dinámica del petróleo y del carbón.

Aunque a mediados de los años ochenta el país había retornado a un nivel alto de protección y a un uso intenso de los instrumentos de promoción de exportaciones,

el modelo de desarrollo que prevaleció fue el exportador. (Recuérdese que después de las reformas de 1968 Colombia había combinado una política de sustitución de importaciones y de fomento de las exportaciones).

Las políticas adoptadas durante estos años estuvieron orientadas a reducir gradualmente el nivel de protección. Desde mediados de 1985 y, principalmente, desde la administración de Virgilio Barco (1986-1990), bajo el marco del programa de *modernización de la economía colombiana*, se inició una fase de liberación gradual de importaciones, que incluyó la reducción drástica de la lista de prohibida importación, el traslado al régimen de libre importación de una tercera parte del universo arancelario, compuesto fundamentalmente por bienes intermedios y de capital, y se eliminó el requisito de consultar la existencia de producción nacional para la importación de insumos y de bienes de capital, utilizados por los sectores de exportación.¹³⁷

La reducción gradual de la protección se compensó con una tasa de cambio favorable a los exportadores, es decir por una devaluación,¹³⁸ lo que contribuyó en este periodo a un aumento del coeficiente exportador.

El proceso de devaluación se aceleró a finales de los años ochenta debido a la ruptura del Pacto Internacional del Café en 1989 y al proceso de liberación gradual de las importaciones. Se orientó, asimismo, la política cambiaria hacia la obtención de una tasa de cambio competitiva que beneficiara al sector exportador en el transcurso de la apertura comercial.

La apertura económica se realizó en Colombia durante los primeros años de la década de los noventa y fue implementada por el gobierno de César Gaviria Trujillo bajo la orientación del plan de desarrollo *Colombia: la revolución pacífica*. Esta política económica tuvo como principales medidas la reforma comercial, la reforma cambiaria, la reforma del sistema financiero, la reforma laboral, la reforma de la seguridad social, la política de inversión extranjera y la política fiscal. Con ello se creó una estrategia de transformación de la economía colombiana.

Tres componentes estructurales de la política económica fueron la apertura de capitales, la apertura comercial y la política de inversión extranjera.

¹³⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (1991) *Introducción, Plan de desarrollo Colombia: La revolución pacífica*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. - p. 11.

¹³⁸ OCAMPO, José Antonio. *Una década de grandes transformaciones económicas (1986 – 1996)*. En: La Nueva Historia de Colombia. Bogotá. Planeta Colombiana Editorial S.A. 1998. Tomo VIII. p.p. 68 y 69.

La apertura de capitales permitió un mayor flujo de divisas en el país, a través de una expansión monetaria y crediticia, debido a la reforma cambiaria que creó una mayor flexibilidad a la tasa de cambio, la cual comenzó a fluctuar entre bandas establecidas por el Banco de la República y la reforma financiera, que autorizó el libre ingreso de capital extranjero al sector financiero. Por medio de esta apertura, tanto el sector público como el sector privado podían endeudarse en el exterior y traer nuevos capitales al país.

La política de inversión extranjera se consolidó durante la apertura y tuvo como principio el afianzamiento de la igualdad jurídica en el trato de inversionistas nacionales y extranjeros. Con esta política se autorizó la inversión extranjera hasta por el 100% del capital de las empresas, sin requisito de previa autorización y sin límites de remisión de utilidades.

La apertura comercial comenzó con un programa de reducción de los controles directos a las importaciones, como el sistema de licencia previa o de prohibida importación, los cuales serían sustituidos por protección arancelaria, que a su vez se iría disminuyendo, y principalmente por una tasa de cambio competitiva -devaluada-.

A partir de 1990 se realizó un desmonte acelerado de los controles a las importaciones, los cuales se eliminaron en nueve meses y no en dos años como se había pronosticado en el programa de modernización de la economía colombiana de la administración Barco. La desgravación arancelaria se realizó en un año y medio, en vez de los cinco años previstos inicialmente, con lo cual se redujo el arancel promedio del 43.7 al 14.3% y no al 25% como se había planeado en un principio.¹³⁹

En 1990, con el objetivo de controlar la inflación que se había acelerado debido a la devaluación desarrollada durante los últimos años de la década de los ochenta, el Gobierno adoptó un programa de ajuste para 1991, por medio de una contracción del crédito interno, de la intervención del Banco de la República a través de operaciones de mercado abierto, por una desaceleración moderada del gasto público y por el programa de liberación de importaciones, con lo cual

¹³⁹ Devaluación: Disminución del valor de una moneda con respecto al oro –u otra divisa como el dólar- y, en consecuencia, respecto a las demás divisas que los han adoptado como patrón. Se utiliza este recurso para disminuir el déficit crónico de la balanza de pagos, dado que tiende a provocar una disminución de las importaciones, al aumentar el precio de los bienes pagados en divisas, y un incremento de las exportaciones. En el caso colombiano una devaluación beneficia a los sectores exportadores porque al cambiar un dólar obtenido en el exterior por moneda colombiana se reciben más pesos.

se produjo una revaluación.¹⁴⁰ del peso, benéfica para los importadores pero no para los exportadores, y se estabilizó la inflación. Con ello, la estrategia de protección, por medio de una tasa de cambio competitiva, es decir, devaluada, para compensar la disminución de los controles a las importaciones y la reducción arancelaria, se abandonó desde 1991. Simultáneamente a esto, se redujeron los niveles de los certificados de reembolso tributario (CERT) y de los subsidios crediticios de PROEXPO por ser considerados como factores que distorsionaban los precios de los bienes y servicios en el exterior.

Debido a la acelerada liberación de importaciones y a la revaluación del peso, se dio un giro en la balanza de pagos, puesto que la importación de bienes y servicios crecieron aceleradamente, y pasaron de representar el 15.8% del PIB en 1991 al 30.7% en 1994. Por el contrario, las exportaciones que caracterizaron el comportamiento económico entre 1985 y 1991 disminuyeron. Esto provocó un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, que pasó de un superávit de 5.5% en 1991 a un déficit de 4.5% en 1994.

El impacto de liberación comercial y de la revaluación influyó en la desaceleración de las exportaciones de la agricultura y de la industria manufacturera durante la primera mitad de los años noventa, con respecto al periodo 1985–1990.

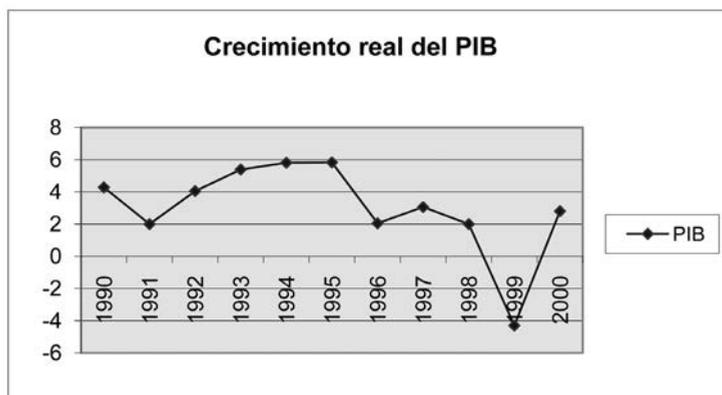
En la agricultura la desaceleración de las exportaciones afectó principalmente a los cultivadores de cereales y de semillas oleaginosas debido a la importación de estos productos. En la industria manufacturera afectó especialmente al sector confecciones y a las manufacturas de cuero, de igual forma a algunas industrias intensivas en capital como fueron las industrias de papel y de caucho, que se vieron perjudicadas por la importación de productos con las cuales competían. Sin embargo, la amplia expansión de la demanda interna contribuyó a un significativo incremento de materiales de construcción, de la industria de plásticos y de ensamblaje de carros hasta 1994. A pesar de esta expansión no se compensó plenamente el menor crecimiento de los sectores agrícola e industrial, lo que contribuyó al déficit en cuenta corriente.

Los sectores de la construcción y de servicios, especialmente los servicios financieros, de gobierno¹⁴¹⁹ y de telecomunicaciones, comenzaron a tener una mayor participación en el Producto Interno Bruto.

¹⁴⁰ OCAMPO, José Antonio. *Una década de grandes transformaciones económicas (1986 – 1996)*. En: La Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. 1998. Tomo VIII. Págs. 58 y 59.

¹⁴¹ Revaluación: Aumento del valor de una moneda con respecto al oro –u otra divisa como el dólar- y, en consecuencia, respecto a las demás divisas que los han adoptado como patrón. Al contrario de lo que ocurre con la devaluación, la revaluación provoca un descenso de las exportaciones y un aumento de las importaciones.

En este sentido, durante los primeros años de la década de 1990 se presentó un auge en las importaciones y una desaceleración de las exportaciones.



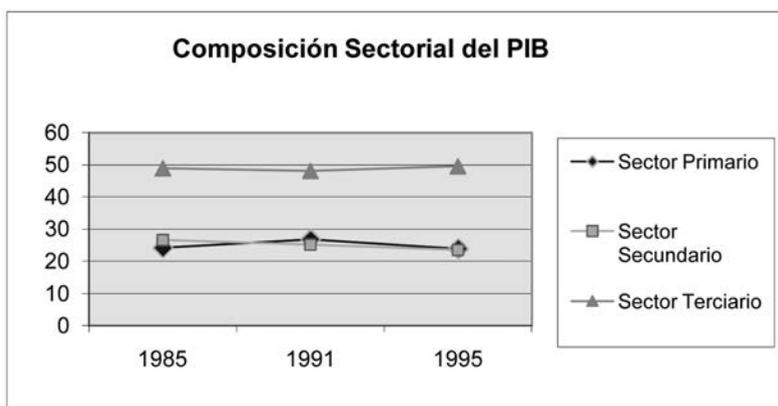
Gráfica No. 8
Crecimiento real del PIB 1990 2000

Fuente: DANE- DNP.

Cuadro No. 14
Composición sectorial del PIB

	1985	1991	1995
Sector primario	24.2	26.8	23.9
Agrícola	21.9	22.3	19.7
Minería	2.3	4.5	4.2
Sector secundario	26.6	25.2	23.5
Industria manufacturera	21.2	21.1	18.9
Construcción	4.4	2.9	3.4
Electricidad, gas y agua	1.0	1.1	1.1
Sector terciario	48.9	48.1	49.6
Comercio	12.1	11.3	11.7
Servicios financieros	14.2	15.0	15.8
Transporte	7.7	6.8	7.0
Comunicaciones	1.7	1.8	1.8
Servicios del gobierno	8.4	8.5	8.9
Servicios personales y domésticos	4.8	4.6	4.4

Fuente: DANE- DNP.



Gráfica No. 9
Composición sectorial del PIB

Fuente: DANE- DNP.

Es importante recordar que el sistema productivo del país, a principios de la década de los noventa, sólo había logrado consolidar una industria liviana, es decir, de bienes primarios y de consumo; y en menor medida, una industria media, de bienes manufacturados. De acuerdo con esto, los productos de exportación colombianos eran los siguientes:

Cuadro No. 15
Colombia, composición de las exportaciones 1985–1994*

Producto	1985 % participación	1994* % participación	1985–1994 % crecimiento anual
Café	45	24.2	2.4
Petróleo y derivados	10.8	15.2	13.9
Carbón	3.3	6.2	17.6
Ferroníquel	1.5	1.3	8.4
Oro	9.7	3.1	-3.3
No tradicionales	29.7	50	16.3
Total	100	100	9.7

* Información preliminar. Fuente: Banco de la República.

Las exportaciones no tradicionales fueron las siguientes:

Cuadro No. 16
Colombia: exportaciones no tradicionales 1990–1993

Productos	1990	1991	1992	1993*	Crecimiento anual %
Agropecuarias	818.2	1.103	1.095.6	1.062.7	9.1
Banano	318	404.9	407.3	425.4	10.2
Flores	228.9	279.6	339.7	379.5	18.4
Pesqueras	111.9	147.3	124.7	121	2.7
Algodón	46.6	69.9	56.3	9.8	- 40.5
Frutas, raíces y vegetales	27	38.9	47.9	38.3	12.4
Otras	85.8	162.5	119.7	88.7	1.1
Industriales	1.714.1	2.271	2.271.9	2.492.2	13.3
Alimentos y tabaco	269	254.3	345.1	334.1	7.5
Telas e hilados	166.4	132.3	134.6	147.5	- 4.0
Confecciones	405.4	629.7	498.7	584.9	13.0
Caucho y plásticos	71.3	50.8	63.7	68.7	- 1.2
Cuero y art. de cuero	170.8	243.2	208.3	241.8	12.3
Madera y art. de madera	9.9	17.6	18.7	18.9	24
Papel, material impreso	123.4	175.5	184	198.5	17.2
Químicos	235.2	345	389.8	441	23.3
Minerales no metálicos	76.1	120.9	105	109.5	12.9
Hierro y acero	69.7	107.3	101.7	90.8	9.2
Maquinaria y equipo	74.5	115.3	152.5	155.3	27.7
Materiales de transporte	9.5	17.6	24.1	43.6	66.3
Material óptico, películas, otros	12	12.7	12.9	17	12.3
Otros	20.9	48.9	32.7	40.7	24.8

Productos	1990	1991	1992	1993*	Crecimiento anual %
Minerales	132	169.1	197.2	429.4	48.2
Esmeraldas	112.9	142.8	179.7	399.6	52.4
Otros	19.1	26.3	17.5	29.8	16.1
Total	2.664.2	3.543.1	3.564.7	3.984.3	14.4

* Información preliminar. Fuente: Banco de la República.

De esta manera, la industria pesada, de bienes de capital, tampoco se constituyó en este periodo. Esto hizo que se presentara, por lo tanto, una especialización en bienes de la industria media y la industria liviana. Por otra parte, este hecho es importante para analizar, desde la teoría de la dependencia económica, por qué el país continuó exportando bienes primarios y, en menor medida, bienes manufacturados al mercado internacional, pero dependiendo de la importación de los bienes de capital, que tienen la característica de poseer un alto valor agregado y se fundamentan en los desarrollos de la ciencia y la tecnología. Además, es importante reconocer una nueva dependencia de la economía colombiana, las divisas o el capital financiero, que sólo se importaban al país y no se contaba con la acumulación necesarias para exportarlas, como si ocurría en los países desarrollados. Con ello se reforzó en Colombia la tendencia de creación de una fuerza de trabajo poco calificada y de bajo costo, a lo que contribuyó también la reforma laboral de 1990. Esta característica de la economía colombiana se promovió como una ventaja comparativa del país para incentivar la inversión extranjera directa por parte del Gobierno, los empresarios y los industriales.

Orientación del Estado colombiano

Las reformas llevadas a cabo durante los primeros años de la década de 1990 significaron para el país un cambio en la orientación del Estado, y tuvieron como fundamento los principios del neoliberalismo. El Estado colombiano presentó diferentes cambios en sus funciones y se centró en aquellos sectores, o áreas, donde su acción fue considerada indispensable, como en el caso de la función de garantizar la seguridad de los colombianos y extranjeros de amenazas del orden público, tanto por motivos externos como internos, a través de las Fuerzas Militares (policía, ejército). También fortaleció la protección de los contratos civiles por medio de la legislación comercial; y, en términos generales, ha ofrecido una seguridad jurídica para las actividades relacionadas con el comercio y la economía.

Con la implementación de la apertura económica en Colombia se expidieron varias leyes para dismantelar o reducir las principales instituciones de bienestar con el argumento de proteger al sistema económico de efectos considerados como autodestructivos e ineficientes. Por tal motivo, se implementaron, entre otras, la reforma laboral en 1990 y la reforma a la salud y a la seguridad social en 1993. Paralelamente a estas reformas, se implementaron políticas de tipo asistencialista, como lo fueron, por ejemplo, los programas para desplazados, programas de apoyo dirigidos a mujeres cabeza de hogar, el régimen subsidiado de salud o del fondo de solidaridad pensional, la creación de la red de solidaridad, entre otros, los cuales se han orientado a mitigar los efectos laterales de la política económica y a evitar los conflictos sociales.

Por otra parte, el Estado colombiano ha disminuido su intervención en la economía, ha fomentado el libre comercio, a través de la política de modernización de la economía y de racionalización del comercio exterior, y ha implementado una política de privatización de funciones y de activos del Estado.

El proceso de privatización en Colombia se incrementó en el gobierno de César Gaviria, y se aceleró posteriormente. La privatización consiste en el traspaso de activos o de funciones que fueron exclusivas, o estuvieron en manos del Estado, a particulares, pero no se limita sólo a ello, puesto que se pueden desarrollar actividades y procesos de concesión, desregulación y subcontratación. En este sentido, las privatizaciones pueden ser totales, cuando el Estado se retira completamente de una actividad, o pueden ser parciales, en el momento que el Estado reduce su participación en una determinada área.

La apertura de espacios de participación para la actividad privada y el proceso de privatización, se presentó en todas las áreas de acción del Estado, especialmente en el sector productivo, en la seguridad social, en las comunicaciones, la infraestructura y el sistema financiero.

En el sector productivo se privatizaron activos del sector industrial por medio de la venta de empresas del Instituto de Fomento Industrial (IFI), en el sector minero se vendió Cerromatoso, y en el año 1992 se abrieron espacios de participación privada en la generación de energía. Posteriormente, se vendieron varias termoeléctricas e hidroeléctricas, tales como Termocartagena, Termotasajeros, Chivor, Betania, Empresas de Energía del Pacífico, también la filial de Ecopetrol Gas Natural y el oleoducto Cusiana – Coveñas, con un 75% de participación privada.

Con respecto a la seguridad social, la ley 100 de 1993 permitió que el Estado dejara de ser simultáneamente el garante y prestador de los servicios de seguridad social, bajo la consideración de derechos y, por el contrario, se fomentó la participación del sector privado en la prestación de estos servicios, asignándosele así sólo la función de garante al Estado. La reforma laboral permitió que los fondos de cesantías fueran administrados también por el sector privado.

En las comunicaciones y la infraestructura se continuó con la privatización de los ferrocarriles de Colombia como en el caso de Colpuertos que se convirtió en Sociedades Portuarias Regionales, con una participación privada del 70%. Ese mismo año se comenzaron a otorgar concesiones a particulares para la construcción de obras públicas. En 1994 Telecom inició contratos de riesgos compartidos con empresas privadas de telefonía. Posteriormente, en 1996 la telefonía móvil celular reportó al Estado colombiano 1.187 millones de dólares por su concesión.

Finalmente, se desarrolló un amplio programa de privatización de entidades financieras, como el Banco de Comercio, el Banco de Colombia, el Banco popular, el Banco Ganadero, Bancoquia, entre otros.¹⁴²

Cuadro No. 17
Venta de empresas públicas 1991 - 1997

Año	Empresas	Participación vendida	Monto de la venta (us \$ millones)
1991	Empresas del IFI	100	25
1991	Banco del Comercio	100	61.9
1991	Banco Tequendama	100	25.4
1991	Banco de los Trabajadores	70	4
1991	Colombiana Automotriz	99	52
1992	Ferticol	59	1.7
1992	Penwalt	40	2
1992	Conastil	40	1.7

¹⁴² La mayor participación de los servicios de gobierno en el PIB se debió al aumento del gasto militar, a las reformas de la Constitución Política –entre ellas se crearon nuevas instituciones-, y porque las reformas económicas -de tipo neoliberal- comenzaban a implementarse hasta ese momento.

Año	Empresas	Participación vendida	Monto de la venta (us \$ millones)
1992	Puerto de Santa Marta	100	-
1993	Banco de Colombia	100	326
1993	Tolima Fatextol	16	0.7
1993	Corporación Financiera de Desarrollo	16	4.1
1994	Banco Popular	93	-
1994	Banco Corpavi	24	81
1994	C.I. Frigopesca S.A.	47	-
1993/1994	Trépeles	-	62
1995	Ocensa	-	285
1996	Banco Popular	80	274
1996	Termocartagena	100	16
1996	Termotasajero	57	18.7
1996	Chivor	100	641
1996	Betania	99	506
1996	Promigas	39	95
1996	Bancoquia	55	146
1996	Banco Ganadero	40	328
1997	Empresa de Energía del Pacífico	57	622
1997	Gas Natural	-	149
1997	Cerromatoso	-	154
Total			3.882,2

Fuentes: Banco Mundial y DNP; Revista Dinero No. 211, agosto de 2004.

En este sentido, el Estado colombiano, durante la década de los noventa del siglo XX, comenzó a trasladar las actividades productivas, que hasta entonces habían sido percibidas en el marco de acción del poder político, a una economía de mercado desprendida y diferenciada del aparato estatal. El Estado se ocupó de las condiciones generales para la producción capitalista, es decir, de la infraestructura y del marco jurídico necesario para un tráfico rentable de las mercancías, pero paulatinamente comenzó a ampliar y a otorgar nuevas funciones al sector privado.

Por otro lado, las reformas necesarias para desarrollar el cambio de modelo económico requirió la transformación de la legislación colombiana, lo cual generó tensiones entre los sectores dominantes y los sectores subalternos que no lograron llegar a un acuerdo sobre las respectivas reformas; por el contrario, se desarrollaron relaciones de poder y de conflicto.

Reformas y legislación colombiana

Las reformas económicas de la administración del presidente César Gaviria contaron con el apoyo y promoción por parte del ministro de hacienda y crédito público, Rudolf Hommes, del ministro de desarrollo, Ernesto Samper, del Departamento de Planeación Nacional y de algunos senadores de la República, los cuales llevaron al Congreso una reforma económica inspirada en los principios del modelo económico neoliberal. Esta reforma quedó establecida en las siguientes leyes:

- Ley 44 de 1990: Por la cual se dictan las normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz.
- Ley 49 de 1990: Por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario y se dispone normas en materia tributaria.
- Ley 50 de 1990: Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo.
- Ley 51 de 1990: Por la cual se autorizan operaciones de endeudamiento interno y externo de la nación y se autorizan operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias entre entidades públicas.
- Ley 01 de 1991: Por la cual se expide el estatuto de puertos marítimos.
- Ley 07 de 1991: Por la cual se dictan normas generales sobre las cuales debe sujetarse el Gobierno nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica.
- Ley 09 de 1991: Por la cual se dictan normas generales sobre las que deberá sujetarse el Gobierno nacional para regular los cambios internacionales.
- Ley 04 de 1992: Régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de las Fuerzas Públicas.

- Ley 06 de 1992: Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna y se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional.
- Ley 10 de 1992: Por medio del cual se aprueba el convenio que crea el consejo de cooperación aduanera firmado en Bruselas el 15 de Diciembre de 1950.
- Ley 31 de 1992: Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para el régimen de cambio internacional, para la expedición de los estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control.
- Ley 34 de 1993: Para la refinanciación de la deuda de los cafeteros, algodoneros, arroceros y demás del sector agrario.
- Ley 35 de 1993: Por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.
- Ley 42 de 1993: Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.
- Ley 80 de 1993: Por la cual se expide el estatuto general de contratación administrativa.
- Ley 89 de 1993: Por la cual se establece la cuota de fomento ganadero y lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado.
- Ley 92 de 1993: Por la cual se aprueba la tercera enmienda del convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional adoptado el 28 de junio de 1990.
- Ley 100 de 1993: Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral.
- Ley 101 de 1993: Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
- Ley 111 de 1994: Por la cual se aprueba el “convenio constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones” y el “convenio de administración del Fondo Multilateral de Inversiones”, suscritos en Washington el 11 de febrero de 1992.
- Ley 114 de 1994: Por la cual se crea una cuota de fomento sobre la producción

nacional de leguminosas de grano y se modifica el Fondo de Fomento Cerealista.

- Ley 117 de 1994: Por la cual se crea una cuota de fomento avícola.
- Ley 118 de 1994: Por la cual se crea una cuota de fomento hortifrutícula.
- Ley 132 de 1994: Por la cual se dicta el estatuto orgánico de los Fondos Ganaderos.
- Ley 138 de 1994: Por la cual se establece la cuota para el fomento de la agroindustria de la palma de aceite y se crea el Fondo de Fomento Palmero.¹⁴³

Como puede observarse, la puesta en práctica de la apertura económica en Colombia requirió que se cambiara la legislación del país. A continuación, con el estudio de la Reforma Tributaria, Ley 49 de 1990, de la Reforma Laboral, Ley 50 de 1990, y de la Reforma a la Salud y a la Seguridad Social, Ley 100 de 1993, se pretende señalar cuáles fueron los cambios que conllevaron estas reformas, los debates y las discusiones que se dieron en el país y, finalmente, las acciones que se llevaron a cabo por el Gobierno, los gremios y las organizaciones sociales. La razón principal por la cual se seleccionaron estas tres reformas consiste en que se encuentran directamente relacionadas con la distribución de la riqueza producida socialmente.

Reforma tributaria: Ley 49 de 1990

La reforma tributaria sancionada por el presidente César Gaviria fue la tercera llevada a cabo desde la década de los ochenta. En 1982 el presidente Belisario Betancur creó el impuesto de valor agregado IVA, conocido como impuestos al consumo, con un carácter transitorio y bajo medidas de Estado de emergencia económica. Aunque finalmente se convirtió en permanente en las siguientes administraciones. En 1986, Virgilio Barco realizó una nueva reforma en el campo tributario con el fin de adecuar el sistema económico del país a las nuevas políticas de gobierno.

¹⁴³ Durante la crisis financiera de 1982-1983, y bajo denuncias de corrupción al interior de las entidades financieras, el Gobierno intervino en la economía para proteger este sector, y nacionalizó varios bancos, entre ellos: Banco del Comercio, Banco de Colombia, Bancoquía y Banco Ganadero. Posteriormente, en los años noventa los privatizó, al igual que a varios bancos tradicionalmente estatales como el Banco Cafetero y el Banco Popular.

Con la nueva reforma tributaria (Ley 49 de 1990) se aumentó el impuesto de valor agregado IVA en dos puntos, pasando del 10 al 12%. Por medio de esta ley se sustituyeron los ingresos fiscales dejados de recaudar por el fisco nacional, producto de la reducción de la sobretasa a las importaciones del 13% al 10%; y los aranceles, por una mayor tarifa del IVA. En este sentido, el aumento de la tarifa del impuesto de valor agregado sustituyó los impuestos al comercio exterior por impuestos indirectos, también denominados impuestos regresivos porque gravan al total de la población.

La reforma también buscó fortalecer el mercado de capitales, estableciendo que los fondos de inversión, de valores y comunes no serían contribuyentes; y desgravó las utilidades provenientes de la venta de acciones en bolsa. Se redujo la estructura tributaria aplicada al capital extranjero, reduciendo la tarifa del impuesto a la renta sobre los dividendos del 20% en 1990 al 12% a partir de 1996. De este modo, se disminuyó la carga tributaria sobre la inversión extranjera.

La reforma otorgó facilidades para la repatriación de capitales. Estableció mecanismos para que los contribuyentes pudieran incorporar su capital en el extranjero a su patrimonio gravable, adquiriendo bonos especiales de saneamiento fiscal o títulos gravables, o liquidando un impuesto complementario de renta equivalente al 3% del valor de saneamiento fiscal.

Esta reforma tributaria tuvo como ponentes al senador Víctor Renán Barco y al representante a la cámara Rodrigo Garavito.

Reforma laboral: Ley 50 de 1990

Los ponentes de la reforma laboral fueron el senador Álvaro Uribe Vélez y el representante a la cámara Juan Alfredo Pinto.

Los cambios más significativos de la reforma laboral fueron:

El artículo 3 de la Ley 50 de 1990 eliminó la restricción hecha en la reforma de 1966 que prohibía la firma de contratos a término fijo por un periodo inferior a un año y superior a tres, y estableció que la duración de los contratos no puede ser superior a tres años.

Los artículos 15 y 16 establecieron que, a partir de la vigencia de la ley, determinados pagos, como viáticos, bonificaciones y otras remuneraciones, no serían tenidos en cuenta como parte del salario.

El artículo 20 señala que en las nuevas empresas, fábricas o actividades económicas, establecidas con posterioridad a la puesta en vigor de la ley, los empleadores y trabajadores podrían ponerse de acuerdo para establecer turnos de trabajo de seis horas diarias, treinta y seis horas semanales, de manera temporal o definitiva, con el fin de mantener a la empresa trabajando sin interrupción durante siete días a la semana. En este caso no se pagaría recargo por trabajo nocturno, domingos o días de fiesta; el trabajador obtendría el salario mínimo legal.

El artículo 20 también estableció que los niños entre 12 y 14 años podían trabajar legalmente hasta cuatro horas al día, o veinticuatro a la semana, en labores livianas. Sobre este aspecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) había establecido en 1973 que la edad mínima de ingreso al mercado laboral debía ser de 15 años en países industrializados y de 14 años para los menos desarrollados.

El artículo 32 estipulaba que cuando una compañía estableciera una rama, unidad de producción, planta o fábrica nueva para que cumpliera actividades similares, conexas o complementarias a las que desempeña la unidad principal, la “unidad empresa” entre las primeras y las últimas, sólo podría declararse una vez transcurridos diez años de la apertura de la rama, si la nueva unidad cumpliera funciones como descentralización industrial, exportaciones, interés social o rehabilitación de una región deprimida.

El artículo 37 eliminó el derecho de pensionar a un trabajador cuando fuera despedido sin justa causa (esto es conocido por los empleadores como pensión sanción) excepto en los casos en que el empleador no hubiera afiliado al empleado a un fondo de seguridad social. Esta medida, en la anterior legislación, estipulaba que una compañía que despidiera sin justa causa a un empleado que llevara más de 10 años en la empresa, en forma continua o discontinua, estaba obligada a pensionarlo.

Con la nueva reforma laboral se eliminó el derecho de reintegro para los trabajadores que fueran despedidos luego de diez años, o más, de servicio continuo en la empresa. Por otra parte, en caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, el empleador debía entregar al trabajador una indemnización de acuerdo con la clase del contrato, y no estaba obligado a reintegrarlo.

En los artículos 71 y 97 se introdujeron modificaciones a las agencias de empleo temporal. Se reglamentó su funcionamiento y se les confirió reconocimiento jurídico. Desde la expedición de la norma se presentó un crecimiento de las

agencias de servicio temporal. En torno a estas empresas de servicio temporal, la ley permitió que su constitución redujera los costos laborales y agilizara el movimiento, reemplazo y rotación de personal.¹⁴⁴

Los artículos 98 y 99 reformaron el auxilio de cesantías. Se eliminó la retroactividad de las cesantías.¹⁴⁵ para los nuevos trabajadores. Según el nuevo régimen laboral, el empleador liquidaría a su empleado el 31 de diciembre de cada año el monto del valor de las cesantías, con un interés del 12% anual o proporcional al tiempo de trabajo.

El monto anual de las cesantías sería depositado en una cuenta individual, a nombre del trabajador, en uno de los fondos de cesantías autorizados por el Gobierno nacional. La rentabilidad de los fondos de cesantías no podría ser inferior a la tasa efectiva de captación, equivalente al depósito a término fijo (DTF), que para cada periodo certifique el Banco de la República.¹⁴⁶

Según la economista Consuelo Ahumada: “En términos reales, lo que el trabajador recibe ahora es el 12 por ciento de interés por el primer año y la tasa del CDT durante los siguientes, pero una vez que el empleador realiza el depósito anual y paga el interés correspondiente, cesa toda su obligación con el empleado en lo que respecta a cesantías. La desmejora para los trabajadores con respecto al sistema anterior está fuera de toda discusión”.¹⁴⁷

Reforma a la salud y a la seguridad social: Ley 100 de 1993

Los ponentes de la reforma fueron el senador Álvaro Uribe Vélez, la representante a la cámara María del Socorro Bustamante, entre otros.

Principales cambios introducidos en la reforma:

Con el nuevo sistema de seguridad social la provisión de servicios de salud puede realizarse por entidades públicas o privadas. El nuevo sistema de

¹⁴⁴ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (1994) *Reformas económicas administración Gaviria*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Tomos I al IV.

¹⁴⁵ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (1994) *Reformas económicas administración Gaviria*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Tomo I. p.159.

¹⁴⁶ La retroactividad de las cesantías tenía la característica que debía liquidarse con base en el último salario obtenido, lo que significaba para el empleado una fuente de ahorro y posterior inversión.

¹⁴⁷ COLPRENSA. A plenaria no retroactividad de cesantías. *En*: La Patria, Bogotá, 05, diciembre, 1990; p. 7A

seguridad social en salud buscó incorporar al sector privado asegurador (empresas de medicina prepagada y empresas de seguros de salud) a través de dos posibilidades: 1) Su transformación en empresas promotoras de salud (EPS), que ofrecen el plan obligatorio de salud (POS) y se convierten en gestoras o agentes intermediarios del sistema de seguridad social en salud. 2) El ofrecimiento de planes complementarios al plan obligatorio de salud (POS), con servicios adicionales de mejor calidad en materia de atención al cliente, hotelería hospitalaria y tecnología.

Este sistema de seguridad social permitió a las entidades privadas, con o sin ánimo de lucro, que participaran de los procesos de afiliación, recaudo y contratación o prestación de servicios junto al Instituto de Seguro Social (ISS), las cajas de previsión, las cajas de compensación familiar, las entidades de asistencia pública, y otras de beneficio social.

La reforma convirtió a los hospitales públicos en Empresas Sociales del Estado (ESE), regidas por criterios de rentabilidad y eficiencia económica. Con el nuevo sistema de salud se creó el régimen contributivo y el régimen subsidiado de salud.

Los afiliados al sistema de salud, mediante el régimen contributivo, son servidores públicos, personas vinculadas por contrato de trabajo, trabajadores independientes, pensionados y jubilados, quienes pueden afiliar a sus familias al sistema de salud.

En este régimen el monto de cotización se aumentó del 7 al 12% del salario base cotizado. El empleador debe pagar el 75% y el trabajador el 25%. La reforma estableció que un punto cotizado por los trabajadores que devenguen cuatro salarios mínimos, o más, debía ser trasladado al fondo de solidaridad y garantía en salud.

Por otro lado, los afiliados al sistema de salud mediante el régimen subsidiado son personas que no poseen la capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización.

Con respecto a las pensiones, se determinaron dos formas de ingreso al sistema pensional, a través del antiguo régimen de prima media, manejado por el Seguro Social; o del nuevo, designado como capitalización individual, que está en manos de las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP) privadas.

Según esta norma, los empleados que se afilien o permanezcan en el ISS, deben efectuar contribuciones mensuales durante veinte años y, una vez alcanzada la edad de retiro, recibirán una pensión equivalente al promedio salarial que tuvieron durante los últimos diez años, o al promedio de toda su vida laboral, cualquiera que fuere la más alta. Por el contrario, los que decidan afiliarse a los fondos de pensiones tendrán una pensión que dependerá del monto de sus ahorros y del rendimiento de los mercados financieros. Se creó además el Fondo de Solidaridad Pensional.

En el régimen solidario de prima media, con prestación definida que administra el Instituto de Seguro Social, los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados y los respectivos gastos de administración. Para lograr la pensión de vejez deberán las mujeres cumplir 55 años y los hombres 60, y haber cotizado un mínimo de 1000 semanas en cualquier tiempo. Aunque en el año 2014 se equipararán a las edades de los fondos privados (57 años las mujeres, 62 años los hombres). En cuanto al monto de la pensión, se aprobó que fuera entre el 65% y el 85% del ingreso base de liquidación, que se derivará del promedio de los últimos 10 años o de toda la vida laboral.

El régimen de ahorro individual con solidaridad se basa en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros. La solidaridad se genera a través de garantías de pensión mínima y aportes al fondo de solidaridad. Este régimen propende por la competencia entre las diferentes entidades administradoras del sector público, privado o solidario que escojan los afiliados. Los miembros de este sistema deberán acumular 1150 semanas de cotización. La edad de jubilación por este régimen quedó de 62 años para hombres y de 57 años para mujeres.

La cotización mensual que se debe pagar en los dos nuevos regímenes de pensiones fue aumentada de 6.5 a 13.5%. En el antiguo sistema se exigía, para recibir pensión por incapacidad, que la persona tuviera un 50% de incapacidad. En el actual sistema, este porcentaje se incrementó al 66 %.

El Gobierno administra el Fondo de Solidaridad Pensional que se subsidia con el 1% del sueldo de cada trabajador colombiano que gane más de cuatro salarios mínimos, y con dineros propios tanto del fisco nacional como de los departamentos.

Discusiones de las reformas: Gobierno, gremios y organizaciones sociales

El debate de estas reformas no sólo se dio en el Congreso de la República. Desde diferentes medios, los industriales, los comerciantes, los académicos y los trabajadores manifestaron su posición sobre las leyes que se estaban analizando, y en diversas ocasiones actuaron a favor o en contra de ellas.

Los discursos que se pronunciaron en este escenario no fueron homogéneos. Por el contrario, los argumentos presentados por los distintos actores, en muchas ocasiones, fueron contrarios y divergentes.

En este sentido, respecto a la reforma tributaria, el Gobierno consideraba que en el largo plazo la sustitución de los impuestos al comercio exterior, por impuestos indirectos, debía eliminar distorsiones económicas y contribuir al crecimiento, estimulando el intercambio comercial y la generación de ahorro.¹⁴⁸ Además, planteaba que a través de la disminución de la sobretasa a las importaciones y de los aranceles, se estimulaba el intercambio comercial, generando con ello crecimiento económico. En cambio, las organizaciones de trabajadores estuvieron en contra de esta medida porque consideraban que con ella se gravaba al total de los colombianos y se afectaba directamente a las personas con más bajos recursos.

Sobre la reforma a la seguridad social y a la salud, senadores pertenecientes a la Unión Patriótica y a la Alianza Democrática M19, como Manuel Cepeda, Hernán Mota Mota y Gloria Quiceno, se opusieron a esta reforma porque consideraban que millares de trabajadores se verían perjudicados.¹⁴⁹ Las centrales obreras (CUT, CTC, CGTD) y la Confederación de Pensionados consideraron que la reforma debería ofrecer:

Integralidad. En este sentido, argumentaron que la seguridad social no se debía reducir al concepto de seguro social, y debía ampliar su campo de acción a la protección del menor y de la tercera edad, la recreación y otros servicios sociales complementarios.

¹⁴⁸ AHUMADA BELTRAN, Consuelo. (1996) *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. Santafé de Bogotá: El Ancora Editores. p.p. 224 – 225.

¹⁴⁹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (1991) *Introducción, Plan de desarrollo Colombia: La revolución pacífica*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. p. 237.

Universalidad. Con ello se pretendía que la cobertura se extendiera a los sectores no asalariados, los campesinos y el sector informal, a través de un plan gradual y progresivo concertado con los trabajadores.

Solidaridad. Proponían que los propietarios del gran capital, y no los asalariados de medianos y altos ingresos, fueran los responsables de realizar los aportes para subsidiar el ingreso de la personas de escasos recursos al sistema de seguridad social.

Participación. Expresaron que era necesaria la presencia real y efectiva de los trabajadores, los empresarios, los pensionados y los otros sectores sociales, en instancias permanentes con capacidad decisoria.

Derechos adquiridos. Planteaban la necesidad de respetar la edad de pensión, el número de semanas cotizadas y la base de liquidación de las pensiones, y demás prestaciones.

En materia de salud, pidieron desarrollar una política clara de este sector que respondiera a las crisis financieras de las entidades, garantizando la articulación de la estructura hospitalaria. Pidieron, además, que se ampliara la cobertura a los sectores urbanos y rurales; y que se diera prioridad a la inversión social en salud para la población colombiana. Para ello, proponían consignar las partidas necesarias, con carácter incontracreditable, en el presupuesto nacional.¹⁵⁰

A su vez, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), calificaron de inequitativo el incremento de los aportes a la seguridad social, puesto que consideraban que con la reforma, la mayor carga prestacional recaía en los empleadores. Según los empresarios, con la iniciativa se aumentaba su aporte al 10%, mientras que para los trabajadores sólo era del 2.5%.¹⁵¹

La Bolsa de Bogotá también participó del debate planteando que la reforma pensional era necesaria, por lo cual pensaba que nada era mejor para ello que la implementación de un sistema que, a través de la formación del ahorro, permitiera el financiamiento de la inversión privada, factor fundamental para lograr el desarrollo, en un proceso de apertura económica. Consideraba esta entidad que

¹⁵⁰ COLPRENSA. Aprobados 100 artículos de la seguridad social. En: La Patria, Bogotá, 14, junio, 1993; p. 1A, C. 3A

¹⁵¹ COLPRENSA. Centrales obreras apoyan reforma de seguridad social. En: La Patria, Bogotá, 1, junio, 1993; p. 6A

los fondos podían constituirse en el catalizador para el desarrollo del mercado de capitales, en particular, y del sistema financiero, en general.¹⁵²

Para el presidente César Gaviria y su equipo de trabajo, era necesario reformar el sistema de salud, puesto que el cubrimiento en este sector tan sólo alcanzaba al 21% de la población, debido a que existía una deficiente prestación de servicios llevada a cabo por las entidades existentes en todo el país, y por el déficit financiero presentado en el sistema de salud. Por ello, el Gobierno consideraba necesario la participación del sector privado en la prestación de servicios de salud. De igual forma, consideraba conveniente la creación de fondos privados de pensiones, por medio de lo cual se promovería la creación de un sistema de seguridad social organizado, operado y administrado por entidades públicas, privadas y mixtas.¹⁵³

Por otro lado, para el Gobierno colombiano el proyecto de ley de reforma laboral se inspiró en el propósito de eliminar las condiciones que afectaban la creación de nuevos empleos. De acuerdo con este análisis, la legislación laboral colombiana, con la intención original de proteger a los trabajadores, creaba condiciones que afectaban adversamente la generación de empleo, elevando los costos laborales y, en muchos casos, introduciendo factores de incertidumbre sobre obligaciones empresariales que deprimían el mercado laboral. Existían varios elementos que aumentaban los costos laborales, como la retroactividad de las cesantías o el recargo de las horas extras.¹⁵⁴ Según el Gobierno, esto era un ejemplo del anacronismo del régimen laboral. En su diagnóstico sobre la situación laboral, consideró que era necesario adecuar la legislación laboral a una situación en donde la flexibilización de la fuerza de trabajo permitiera disminuir los costos de producción.¹⁵⁵

El Gobierno nacional manifestó que con el establecimiento de una jornada de trabajo de 36 horas, que eliminara el pago de horas extras, con la adopción de contratos a término fijo, con el aumento del periodo de prueba y con la creación

¹⁵² COLPRENSA. Preocupación de gremios por alza de aportes. *En*: La Patria, Bogotá, 16, junio, 1993; p. 6A

¹⁵³ COLPRENSA. La seguridad social es una oportunidad única, según la Bolsa de Bogotá. *En*: La Patria, Bogotá, 28, junio, 1993. p. 1A.

¹⁵⁴ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (1994) *Reformas económicas administración Gaviria*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Tomo IV. p.11.

¹⁵⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (1991) *Introducción, Plan de desarrollo Colombia: La revolución pacífica*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. p.341.

del salario integral para quienes recibieran más de diez salarios mínimos, se mejoraría la producción y la estabilidad de los trabajadores.¹⁵⁶

La Asociación Nacional de Industriales (ANDI) hizo varias observaciones sobre la reforma laboral. En primer lugar, rechazó la concesión de un periodo de gracia de 10 años para la declaratoria de unidad de empresa. Según su punto de vista, la unidad de empresa debería ser eliminada.

En materia de estabilidad, después de los 10 años de servicio, los industriales consideraban que la eliminación de la acción de reintegro constituía un avance importante, pues esto, desde su perspectiva, facilitaría la estabilidad real de los trabajadores, al no darse margen a rigideces que desestimularan la antigüedad.

Respecto a la pensión sanción, argüían los industriales que esta pensión debía eliminarse en su totalidad para que las relaciones laborales fueran totalmente transparentes y no existiera así razón alguna para propiciar la rotación de personal.

En cuanto a la delimitación de 10 horas diarias de trabajo, la ANDI solicitó que su límite se ampliara a 12 horas, ya que podrían establecer dos turnos, y los empleados podrían trabajar 4 días a la semana para completar su jornada.

Los industriales, finalmente, manifestaron que la imposición de estas obligaciones, por vía legislativa, conllevaría a nuevas rigideces en la relación laboral, y no se respondería a las necesidades de adaptación del mercado de trabajo.¹⁵⁷

Por otro lado, la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), por medio de su presidente Sabas Pretelt de la Vega, hizo una vehemente defensa de los resultados de la apertura económica y del proceso de privatización. Esta organización pidió acompañar al jefe de Estado César Gaviria en la transformación de la economía.¹⁵⁸ Expresó que era importante que Colombia se internara en lo que denominaron la post-apertura, y destacó la necesidad de avanzar en la aplicación

¹⁵⁶ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (1994) *Reformas económicas administración Gaviria*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Tomo I. p. 157.

¹⁵⁷ COLPRENSA. Esperan concertación para reforma laboral. En: La Patria, Bogotá, 08, octubre, 1990. p. 1A, C. 6A .

¹⁵⁸ COLPRENSA. Andi Propone modificar proyecto laboral. En: La Patria, Bogotá, 21, noviembre, 1990. Pág. 4B C. 6A .

de medidas especiales, tales como profundizar en el proceso de privatización, prolongar la modernización del Estado, mejorar el estatuto cambiario, otorgando mayores libertades y permitiendo que los comerciantes adquirieran el Banco del Estado; acelerando la implementación de los acuerdos de libre comercio.¹⁵⁹

Las centrales obreras (CUT, CTC, CGT y CTDC), por su parte, consideraron que con la reforma laboral se desmontaban todas las garantías a la estabilidad laboral, específicamente, con el período de prueba que se ampliaba de dos a seis meses, con el contrato a término fijo sin límite inferior a un año, y con la anulación de la obligación del empleador de reintegrar a un trabajador tras ser despedido sin justa causa, con 10 años de servicio o más.

Respecto a la jornada laboral de 36 horas, los sindicalistas manifestaron que con su aprobación los empleados verían afectados sus ingresos económicos, ya que no se les reconocería ningún tipo de recargo de horas extras. Por tal razón, propusieron que se mantuviera la jornada laboral de 48 horas semanales.

Señalaron los gremios de trabajadores que si se ampliaba el periodo de prueba a seis meses, se le otorgarían libertades excesivas al empresario, al tiempo que se vería debilitado el movimiento sindical, porque los empleados, en periodo de prueba, no podrían vincularse al movimiento sindical. Agregaban que la reforma limitaba el derecho de huelga.

Finalmente, consideraron que con la creación de los fondos privados para el manejo de cesantías, y con la eliminación de la retroactividad, se afectaría directamente una fuente de ahorro para la inversión en vivienda y un recurso de protección para la vejez y la invalidez.¹⁶⁰

¹⁵⁹ COLPRENSA. Fenalco defiende la privatización. En: La Patria, Bogotá, 19, abril, 1990. Pág. 1A; COLPRENSA. Presidente de Fenalco defiende labor económica del Gobierno. En: La Patria, Bogotá, 28, abril, 1993. p. 6A.

¹⁶⁰ Un hecho sobresaliente, con relación a los gremios, fue la reunión de empresarios y congresistas celebrada en el mes de agosto de 1990 para “discutir de manera franca sus acciones en el escenario de la vida nacional y, a la vez, buscar caminos para construir concertadamente el futuro de Colombia”. Este acercamiento tuvo también como propósito promover el trabajo coordinado en materia de iniciativas legislativas. La reunión contó con la asistencia del Presidente de la República César Gaviria Trujillo, del ministro de desarrollo Ernesto Samper Pisano, del presidente del Senado Aurelio Irogarri, de los senadores Carlos Olguín Sardi y Alfonso López Caballero, de los empresarios Adolfo Carvajal, del presidente de Carvajal S.A, del empresario Luis Carlos Sarmiento, de Nicanor Restrepo, del presidente de Suramericana de Seguros, del presidente de Fenalco, Sabas Pretelt de la Vega, y de la Andi, Fabio Echeverri Correa. COLPRENSA. Reunión de los empresarios con los congresistas hoy. En: La Patria, Bogotá, 29, agosto, 1990; p. 1.

Relaciones de poder

Pero a pesar de la discusión de estos argumentos, no se llegó a un consenso entre los trabajadores, los grupos de oposición, los gremios y el Gobierno. En tal sentido se tomaron medidas de hecho, lo cual se configuró en una medición de fuerzas y en una expresión de las relaciones de poder entre los sectores dominantes y los sectores subalternos.

Las centrales obreras (CUT, CTC, CGT y CTDC) promovieron un paro cívico nacional para el día 14 de noviembre de 1990, a raíz del fracaso en las conversaciones que llevaron a cabo con el Gobierno nacional. Las discusiones habían girado alrededor de cinco puntos: privatización, política fiscal, política salarial, suspensión del proyecto de reforma laboral y política agraria.¹⁶¹

Como respuesta a este paro, el presidente César Gaviria declaró ilegal el cese de actividades y anunció que de ser necesario se adoptarían medidas de estado de sitio (la figura de Estado de sitio estuvo vigente hasta diciembre de 1990), tal y como había ocurrido en 1977, 1985 y 1988.¹⁶²

El día 13 de noviembre de 1990 el presidente Gaviria anunció que utilizaría *mano dura contra el paro*, y emitió una directiva en la que manifestó que de acuerdo con el Código Laboral, podían ser destituidos o despedidos los trabajadores que participaran en un paro que previamente se hubiese declarado ilegal.

El presidente ordenó, por medio de dicha directiva, a los jefes de todos los organismos del Estado, proceder a la destitución de los empleados que cesaran sus actividades, o que no se presentaran a sus lugares de trabajo. La directiva fue enviada a los ministros, jefes de departamentos administrativos, superintendentes, directores o gerentes de unidades administrativas, establecimientos públicos y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. El presidente manifestó que quienes mediante violencia o maniobra engañosa lograran el retiro de operarios o trabajadores de los sitios de trabajo, o perturbaran e impidieran por los mismos medios, el libre desarrollo de la actividad de cualquier persona,

¹⁶¹ COLPRENSA. Esperan concertación para reforma laboral. En: La Patria, Bogotá, 08, octubre, 1990; p. 1A, C. 6A; COLPRENSA. Concertación de la Reforma Laboral. En: La Patria, Bogotá, 17, noviembre, 1990; p. 3A; AHUMADA BELTRAN, Consuelo. *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. Santafé de Bogotá. El Ancora Editores. 1996. p. 225.

¹⁶² COLPRENSA. Le aplicaran el Estado de sitio al paro. En: La Patria, Bogotá, 13, noviembre, 1990. p. 1A, C. 6A.

incurrirían en arresto de 6 meses a 3 años y multas desde los 2 mil hasta los 20 mil pesos. Ordenó a todos los jefes de organismos destituir a los empleados que incurrieran en estas acciones.

Advirtió el Gobierno que ante la declaratoria de ilegalidad del paro, se suspendería por un término de dos a seis meses la Personería Jurídica del sindicato que promoviera o apoyara la suspensión de actividades; se podría llegar a decretar la disolución de dichas organizaciones.

Finalmente, manifestó a los empresarios que ante la ilegalidad del paro, el patrono quedaba en libertad de despedir a quienes intervinieran o participaran del mismo.¹⁶³

Por otro lado, el Ministerio de Trabajo en la Resolución No. 005311 emitida el 13 de noviembre afirmó: “según la Constitución Nacional, se garantiza el derecho a la huelga, salvo en los servicios públicos, y en concordancia con este precepto se prohíbe a los empleados públicos declarar huelgas o paros, apoyarlos o intervenir en ellos”.¹⁶⁴ Bajo el marco de esta resolución el ministerio otorgó libertad al presidente de la empresa Telecom, para que aplicara sanciones a cerca de 15.000 empleados que habían interrumpido sus actividades laborales y que apoyaron el paro cívico nacional del 14 de noviembre de 1990.

Posteriormente, el 4 de marzo de 1992, el sindicato de trabajadores de Telecom realizó una protesta contra el proyecto de ley 33/92 del presidente César Gaviria y del ministro de comunicaciones Mauricio Vargas, que organizaba la privatización de la empresa estatal. Frente al rechazo del ministro de modificar el proyecto de ley, el 22 de abril el sindicato lanzó una orden de huelga indefinida, interrumpiendo las comunicaciones. El mismo día, el ministro de trabajo declaró la huelga ilegal, suspendió la personería jurídica del sindicato y ordenó la destitución de doce dirigentes. En el forcejeo para el despeje de las instalaciones se produjeron algunas destrucciones y rotura de vidrios. Se acusó a los trabajadores de haber robado parte del material informático necesario para el funcionamiento electrónico de la empresa. La Fiscalía dictó orden de captura contra diecisiete trabajadores de la empresa de telecomunicaciones, por sabotaje ocasionado en los equipos de comunicaciones. Por este hecho se les sindicó del

¹⁶³ COLPRENSA. Le aplicaran el Estado de sitio al paro. En: La Patria, Bogotá, 13, noviembre, 1990. p. 1A, C. 6A

¹⁶⁴ COLPRENSA. Anuncia el Presidente, mano dura frente al paro. En: La Patria, Bogotá, 14, noviembre, 1990. p. 1A, C. 6A

delito de terrorismo. Tras ocho meses en la cárcel Modelo de Bogotá, procesados por este delito, la Fiscalía Nacional ordenó que la investigación fuera realizada por la justicia ordinaria y no por la de orden público, como había ocurrido; el proceso se centró posteriormente en el delito de daño en bien ajeno agravado y no en el de terrorismo.¹⁶⁵

Teniendo en cuenta estos hechos: ¿Qué significa que el Gobierno colombiano aplique medidas de Estado de sitio y actúe bajo el principio de *mano dura*? ¿Por qué el Gobierno acusó de terroristas a miembros de un sindicato de servicios públicos, y por qué éstos comenzaron a ser juzgados por la jurisdicción de orden público y no por la jurisdicción ordinaria?

Análisis de las reformas y sus efectos

Las tres reformas estudiadas estuvieron directamente relacionadas con la distribución de la riqueza producida socialmente.

La Reforma Tributaria aumentó, principalmente, el impuesto del valor agregado (IVA) del 10 al 12%. Con este impuesto se gravó a toda la población colombiana por igual, sin tener en cuenta su condición socioeconómica. Por tal motivo, se aplicó un impuesto regresivo.

Con los ingresos de este nuevo tributo se financió, a los comerciantes e industriales con actividades en Colombia, por medio de la reducción del pago de la sobretasa a las importaciones, del 13 al 10%, con la disminución del impuesto a la renta, del 20 al 12% y del valor de los aranceles. Es decir, se redujo el valor de los impuestos directos, también denominados impuestos progresivos, que gravan a un sector específico de la población, en este caso a los comerciantes, industriales y propietarios.

Con la Reforma Laboral principalmente se disminuyó el costo de la fuerza de trabajo, lo cual se puede argumentar por los siguientes hechos:

Con la reglamentación y funcionamiento de las agencias de empleo temporal y la conformación de contratos a término fijo menores a un año, se redujeron los costos laborales y se garantizó el movimiento, rotación y reemplazo de los trabajadores.

¹⁶⁵ COLPRENSA. Ilegal, huelga en Telecom. En: La Patria, Bogotá, 15, noviembre, 1990. Pág. 1A; COLPRENSA. No habrá más tolerancia con huelguistas de Telecom. En: La Patria, Bogotá, 16, noviembre, 1990: p. 1A

Con la declaración de unidad empresa, sólo después de 10 años de actividades administrativas, operativas o comerciales entre una rama de producción, planta o fábrica con la unidad principal, se creó la posibilidad de subcontratación entre la unidad principal con las subsidiarias a un menor costo; como sucede hoy en día, por ejemplo, con las cooperativas asociativas de trabajo.

La norma que permite trabajar a niños de 12 años en adelante y, principalmente, a jóvenes, ha contribuido en la conformación de una fuerza de trabajo no calificada y, a su vez, de bajo costo.

Finalmente la eliminación de la retroactividad de las cesantías y la eliminación de horas extras por trabajo nocturno y festivo, redujo los gastos de los empleadores y los ingresos de los trabajadores.

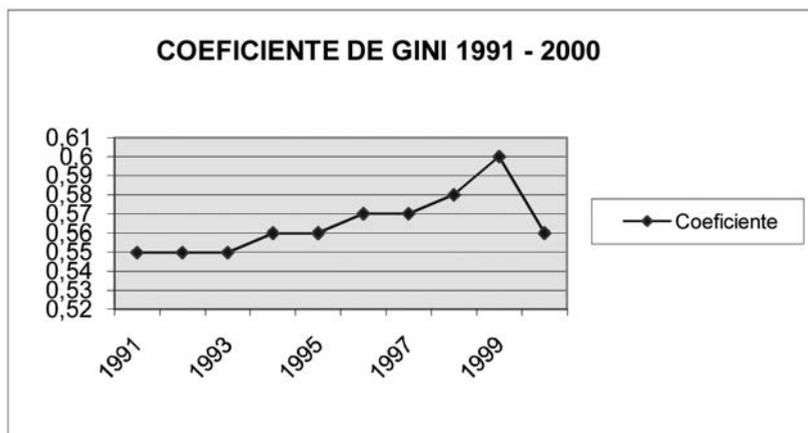
Con la reforma a la salud y a la seguridad social, se orientó la prestación de servicios de salud y de pensiones, ya no a través de una entidad pública como el Seguro Social, como sucedía en el antiguo sistema, sino que ahora se orienta por medio de una red de entidades públicas y privadas, regidas por criterios de rentabilidad y eficiencia económica. Con lo cual no prevaleció el criterio de protección de los derechos a la salud y a la pensión, enunciados por la Constitución Política, sino que se promovió la paulatina privatización de los servicios de seguridad social en Colombia.

A través de la reforma a la seguridad social, especialmente con la creación del régimen de capitalización individual, se aumentaron los requerimientos para pensionarse. Así, se prolongó en dos años la edad tanto para hombres como para mujeres, y en 150 las semanas de cotización para poder adquirir la pensión. De igual manera, a través de la reforma del sistema de salud, se aumentó el monto de cotización del 7 al 12% del salario base cotizado. Con ello, se creó un sistema de seguridad social operado y administrado tanto por entidades públicas como privadas, que paulatinamente han comenzado a convertir la relación entre ciudadano y Estado en una relación de cliente y empresa.

En conclusión, por medio de las reformas económicas llevadas a cabo a principios de la década de los noventa, se implementó un modelo de desarrollo económico que ha generado una apropiación desigual de la riqueza producida socialmente. Pero dicha apropiación se desarrolló de una manera legal, a través de los cambios que se realizaron en la legislación económica, que fueron aprobados por el Congreso de la República.

Ahora, por medio del estudio del coeficiente de Gini y de los indicadores de pobreza, se podrá demostrar que durante los años noventa se presentó una mayor concentración de la riqueza, y que tanto los niveles de pobreza como la tasa de desempleo y subempleo aumentaron.

El Coeficiente de Gini es un indicador que mide la desigualdad de ingresos. Varía entre 0, situación en la que los ingresos se distribuyen de forma completamente igualitaria, y en la que a cada persona de una población le corresponde la misma porción del ingreso, y 1, cuando todos los ingresos del país se concentran en los más ricos.



Gráfica No. 10

Coeficiente de concentración de Gini

Fuente: PNUD; CEPAL; DNP. (2005) *Hacia una Colombia equitativa e incluyente: objetivos de desarrollo del milenio 2005*. Colombia. p. 21.

En los años sesenta Colombia tuvo una de las peores distribuciones de ingreso del mundo, pero a partir de la década del setenta y finales de los años ochenta se generaron progresos distributivos. Este resultado fue atribuido a la generación de empleos no calificados en el sector manufacturero y a la disminución de la desigualdad entre grupos educativos, de la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados. En la década de los noventa la concentración del ingreso se incrementó en forma acelerada. En 1994, mientras el 20% más pobre percibía el 2,9% del ingreso nacional, el 20% más rico concentraba el 62,3% del total de ingresos. El empeoramiento en la distribución del ingreso estuvo asociado, según reconocidos economistas del país, con el proceso de apertura económica; con factores exógenos como la caída del precio del café; la devaluación y la combinación de factores como

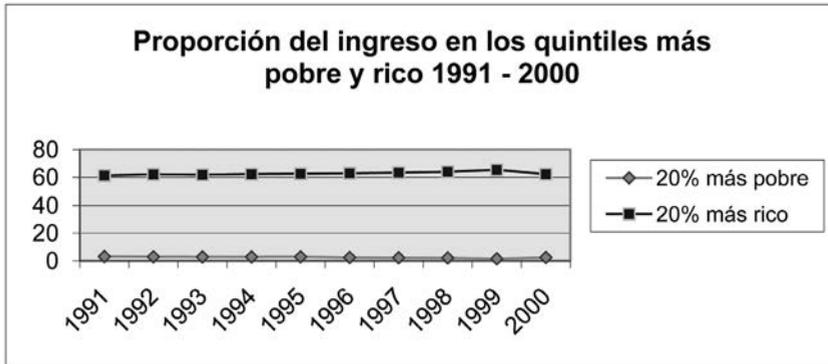
el desempleo; una moneda revaluada; bajo crecimiento en la agricultura y en la industria manufacturera.¹⁶⁶

Cuadro No. 18
Proporción del ingreso en los quintiles más pobre y rico. 1991–2005

Año	20% más pobre	20% más rico
1991	3.2	61.3
1992	3.0	62.1
1993	2.9	61.8
1994	2.9	62.3
1995	3.0	62.6
1996	2.5	62.9
1997	2.3	63.4
1998	2.2	64.0
1999	1.6	65.4
2000	2.5	62.3
2001	2.7	62.0
2002	2.5	63.6
2003	3.0	60.3
2004	2.9	62.5
2005	2.9	61.7

Fuente: DNP – MERPD 1991 – 2000. Encuesta nacional de hogares; 2001 – 2005. Encuesta continua de hogares. En: PNUD; CEPAL; g

¹⁶⁶ COLPRENSA. Gobierno garantiza servicio telefónico. En: La Patria, Bogotá, 25, febrero, 1993. p. 1A, C. 6A; COLPRENSA. Por terrorismo, sindicalistas de Telecom seguirán en la cárcel. En: La Patria, Bogotá, 04, agosto, 1993. p. 1A; COLPRENSA. Sindicalistas de Telecom pasan a la justicia ordinaria. En: La Patria, Bogotá, 20, octubre, 1993. Pág. 3A.; GUILHODES. Pierre. Movimientos sociales en los años ochenta y noventa. En: *La Nueva Historia de Colombia*. (1997) Bogotá. Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo VIII. p.185.

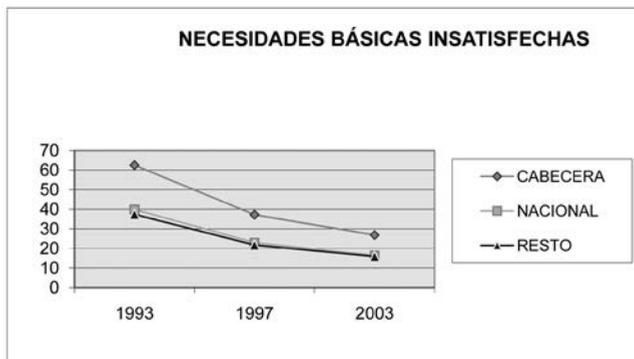


Gráfica No. 11

Proporción del ingreso en los quintiles más pobre y rico. 1991–2000

Fuente: PNUD; CEPAL; DNP. (2005) *Hacia una Colombia equitativa e incluyente: objetivos de desarrollo del milenio 2005*. Colombia. p. 21.

Por otro lado, la pobreza vista como carencia de al menos una necesidad básica (NBI) se redujo en Colombia de manera significativa en las últimas tres décadas, en especial por los avances en los procesos de urbanización, mejoramiento en las condiciones de la vivienda, en la construcción e infraestructura, la disminución del tamaño de los hogares y la expansión del sistema educativo. Aunque la reducción de las necesidades básicas cada vez es menor, y se revelan mayores dificultades para alcanzar a la población que posee mayores carencias.¹⁶⁷



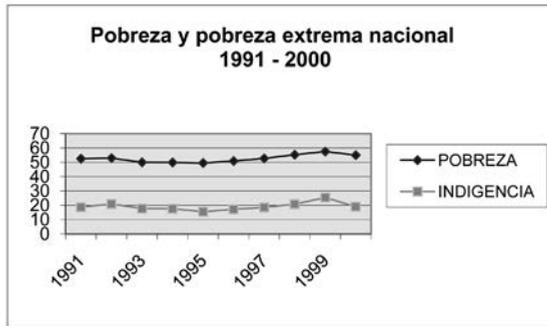
Gráfica No.12

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). 1993 - 2003

Fuente: PNUD; CEPAL; DNP. (2005) *Hacia una Colombia equitativa e incluyente: objetivos de desarrollo del milenio 2005*. Colombia. Pág. 17.

¹⁶⁷ PNUD; CEPAL; DNP. (2005) *Hacia una Colombia equitativa e incluyente: objetivos de desarrollo del milenio 2005*. Colombia.. p. 20.

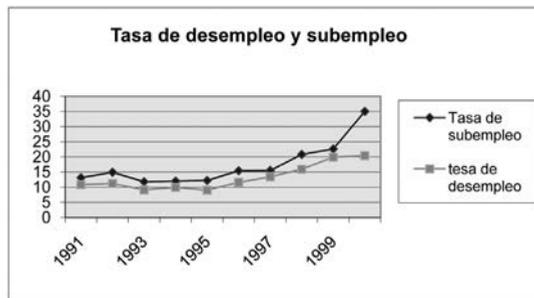
Por el contrario, la pobreza medida por los ingresos, a través de la línea de la pobreza, no ha tenido un buen desempeño. Elevadas tasas de desempleo han incidido sobre los niveles de pobreza, ya que impiden a la familia obtener ingresos para el acceso a bienes y servicios indispensables, que le permitirían llevar una vida digna. De igual forma, incide el crecimiento de los precios (frente al de los ingresos), que repercute sobre la posibilidad de adquirir la canasta de bienes y servicios,¹⁶⁸ y finalmente el valor de los salarios, dado que su aumento no fue mayor al de la inflación. A comienzos de los noventa, el 53,8% de la población era considerada pobre por ingresos, y en 2004 esta cifra fue del 52,6%. También se presentaron aumentos en la tasa de desempleo y en la tasa de subempleo.



Gráfica No. 13

Pobreza y pobreza extrema nacional. 1991–2000

Fuente: PNUD; CEPAL; DNP. (2005) *Hacia una Colombia equitativa e incluyente: objetivos de desarrollo del milenio 2005*. Colombia. Pág. 19.



Gráfica No. 14

Tasa de desempleo y subempleo. 1991–2000

Fuente: CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo. El problema del desarrollo. En: RESTREPO, Darío I. (compilador). (2003) *La falacia neoliberal, crítica y alternativas*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia. p. 77.

¹⁶⁸ PNUD; CEPAL; DNP. (2005) *Hacia una Colombia equitativa e incluyente: objetivos de desarrollo del milenio 2005*. Colombia. p. 17.

De esta manera, a pesar de presentarse una mejoría en las necesidades básicas insatisfechas, la situación de pobreza continuó siendo grave, puesto que se encontraba por encima del cincuenta por ciento, lo que significa que más de la mitad de la población colombiana era pobre con respecto a sus ingresos. Esto se agravó por el aumento tanto del desempleo como del subempleo, al igual que por el proceso de concentración de la riqueza. En este sentido, la aplicación del nuevo modelo económico estuvo relacionada con una distribución de la riqueza producida socialmente, que ha permitido la concentración de los ingresos en el quintil más rico del país. Además, este sistema económico puede ser rentable y eficiente, así se presenten situaciones complejas de pobreza y desempleo.

La reproducción de las relaciones sociales

En el apartado 5 sobre relaciones de poder se realizaron dos cuestionamientos ¿Qué significa que el Gobierno colombiano aplique medidas de Estado de sitio y actúe bajo el principio de *mano dura*? ¿Por qué el Gobierno acusó de terroristas a miembros de un sindicato de servicios públicos, y por qué éstos comenzaron a ser juzgados por la jurisdicción de orden público y no por la jurisdicción ordinaria?

Para responder estas preguntas, primero será necesario recordar que antes de la Constitución Política de 1991 los Estados de excepción, relacionados con alteraciones del orden público, se denominaban Estados de sitio y, posteriormente, se les designó como Estados de conmoción interior.

La Constitución Política de Colombia en 1991 definió tres figuras de Estado de excepción: la primera relacionada con situaciones de emergencia causadas por fuerzas externas, denominada Estado de Guerra Exterior; la segunda, referente a situaciones perturbadoras del orden público ocasionadas por problemas internos, nombrada Estado de Conmoción Interior; y la tercera, relacionada con crisis económicas, denominada Estado de Emergencia Económica.

El artículo 213 de la carta establece la declaración del Estado de Conmoción Interior:

Art. 213. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros,

podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o en parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos periodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción Interior y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.¹⁶⁹

Por medio del artículo 214 de la Constitución Política, se le permitió al Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, expedir decretos legislativos relacionados con la situación que determinó la declaratoria del Estado de excepción, sin trámite por el Congreso de la República, como también ocurría en la anterior Carta constitucional.

El Estado de Excepción: un fenómeno de larga duración

El presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) inició su gobierno bajo un Estado de sitio declarado en mayo de 1984, a través del decreto 1038 que tuvo una duración de 7 años hasta el mes de julio de 1991. Al finalizar este prolongado Estado de sitio, pudo entrar en vigencia el Estado social de derecho definido por la Constitución Política de Colombia en 1991. Pero su duración fue de sólo un año, puesto que el 10 de julio de 1992 el Presidente de la República expidió el decreto 1155 por medio del cual declaró el Estado de conmoción interior, un nuevo término consagrado en la Constitución Política que reemplazó al Estado de sitio y que definió una situación excepcional de perturbación del orden público al interior del país. Posteriormente, el 8 de noviembre de 1992 se declaró nuevamente el Estado de conmoción interior, por medio del decreto 1793 que fue prorrogado en dos ocasiones durante el año 1993 por periodos de 90 días, a través de los decretos 261 y 829 de 1993, de conformidad con el límite contemplado en la Carta Constitucional.

¹⁶⁹ Ibid. p. 18.

A pesar de que Colombia ha sido considerada como una de las democracias más antiguas y estables de América Latina, esta democracia en un periodo de 42 años, comprendidos entre 1952 y 1994, estuvo 35 años en estado de excepción.¹⁷⁰ Durante los diez años comprendidos entre 1984 y 1994 rigió, en nueve de ellos, el Estado de sitio o el Estado de conmoción interior.

Por medio de la declaración del Estado de sitio se expidieron nuevos decretos de orden público que paulatinamente aumentaron las penas, tipificaron nuevos delitos, crearon circunstancias de agravación, otorgaron mayores atribuciones judiciales a las Fuerzas Militares, especialmente con la ampliación de las facultades de la policía judicial, simplificaron procedimientos judiciales y crearon nuevos mecanismos para efectuar allanamientos y capturas sin orden judicial. Posteriormente, los decretos expedidos por el gobierno de César Gaviria, a través del Estado de Conmoción interior, prohibieron a los alcaldes y gobernadores contactar o comunicarse con cualquier grupo insurgente; restringieron a los periodistas y a los medios de comunicación el cubrimiento de actividades relacionadas con grupos alzados en armas, y prohibieron la transmisión de sus comunicados; contemplaron el congelamiento de las cuentas bancarias de las víctimas de secuestro para evitar la negociación de los rescates; concedieron nuevas facultades investigativas a las fuerzas militares y ampliaron las facultades de la jurisdicción de orden público para enfrentar el terrorismo, la rebelión y el narcotráfico.

Durante este periodo presidencial se expidió el *Estatuto de Defensa de la Justicia*, por medio de los decretos 2790 de 1990 y 99 de 1991, dentro de las facultades del Estado de sitio declarado en 1984 a través del decreto 1038. Por medio de este estatuto se organizó en una sola jurisdicción a los jueces de orden público y a los jueces especializados; además, creó un procedimiento especial para instruir y fallar los delitos correspondientes al narcotráfico, rebelión y terrorismo. La normatividad que lo integró estuvo comprendida en diez capítulos, los cuales se referían a su competencia, a la Policía Judicial de orden público, a la indagación preliminar, al sumario, al juicio, a las normas comunes a la investigación y al juicio.

Se estableció la facultad de practicar allanamientos e interceptar comunicaciones sin previa orden judicial. Las unidades de Investigación de la Policía Judicial de orden público tenían la facultad de inspeccionar minuciosamente el lugar

¹⁷⁰ *Ibíd.* p.p. 90 - 91.vv.

de los acontecimientos, realizar y practicar pruebas técnicas, recibir testimonios y practicar allanamientos, e interceptar líneas telefónicas sin requisito alguno, cuando las necesidades así lo indicaran; o en caso contrario deberían proceder con la autorización de un juez. Además, la Policía Judicial adquirió una especial libertad probatoria, pues podía ordenar y practicar cualquier medio de prueba en las etapas de indagación preliminar, del sumario, y con algunas limitaciones en el juicio, desplazando prácticamente a los jueces de esta labor.

Se crearon Unidades Investigativas de Orden Público en el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, que ejercían funciones de policía judicial en relación con civiles. Según la Comisión Andina de Juristas

[...] de ordinario las investigaciones ante la jurisdicción de orden público son iniciadas por los organismos de seguridad. Mediante el decreto 1820 de 1992, dictado por el gobierno al amparo del Estado de conmoción interior, se le atribuyó a las Fuerzas Militares funciones de policía judicial, aunque tal atribución está prohibida por la Constitución. Esta autorización dio lugar a la creación de Fiscalías Delegadas para las Fuerzas Militares aunque el Congreso se negó a convertir esta atribución en una facultad permanente y las fiscalías delegadas ya no tienen base legal, éstas han continuado funcionando -por medio de decreto de excepción-. En vez de prevenir violaciones a los derechos humanos, estas fiscalías delegadas han terminado muchas veces legalizando a posteriori la acción de los militares.¹⁷¹

La solicitud de las pruebas por parte del sindicato, o de su defensor, en la etapa del sumario, podía ser negada por el juez, lo que imposibilitaba controvertir pruebas antes de la etapa del juicio. Las decisiones o pruebas del sumario tenían reserva legal hasta el auto de cierre de la investigación. La identidad de los jueces y de los agentes de la Policía Nacional era reservada, es decir se ocultaba su identidad, con lo cual las providencias y conceptos se agregaban al expediente por medio de copia autenticada, en la que no aparecía la firma de los funcionarios. A criterio del juez, la indagatoria, los contrainterrogatorios, la práctica de pruebas y cualquier petición o diligencia, se podía realizar por escrito o a través de cualquier medio que protegiera la identidad de los funcionarios. Los testigos podían suscribir sus declaraciones colocando en el documento correspondiente solamente su huella digital.

¹⁷¹ GALLÓN GIRALDO, Gustavo; MANITZAS, Elena; Uprimmy, Rodrigo. *Los retos de los noventa*. Pág. 10; HUMAN RIGHTS WATCH; AMERICAS WATCH. *Estado de guerra: violencia política y contrainsurgencia en Colombia*. Bogotá. Tercer Mundo Editores. 2004. p. 20.

Con respecto al *hábeas corpus*,¹⁷² éste era competencia exclusiva de los magistrados del tribunal de orden público. En 1988 el decreto 182 restringió el ejercicio de *hábeas corpus* y, posteriormente, el estatuto de defensa de la justicia limitó en mayor medida este recurso. Antes del decreto 182 de 1988 conocían del *hábeas corpus* los juzgados penales municipales y los despachos de menor jerarquía, ubicados en todos los municipios del país. Con este decreto se radicó esta función en los jueces superiores y en los despachos penales de mayor jerarquía, que se localizan especialmente en las cabeceras de departamento. Con el Estatuto para la Defensa de la Justicia se limitó su uso para los delitos de narcotráfico, rebelión y terrorismo, puesto que su competencia se asignó exclusivamente al Tribunal Superior de Orden Público con sede en Bogotá.

Finalmente, prohibió comunicar, informar o transmitir mensajes que identificaran en cualquier forma a los intervinientes en los procesos de que trataba el Estatuto de Defensa de la Justicia. Este Estatuto también fue conocido como la *justicia sin rostro*.

En términos generales, el Estatuto de Defensa de la Justicia restringía el debido proceso, porque la defensa no tenía acceso al expediente hasta la etapa del juicio, puesto que al existir testigos secretos, el sindicado no podía controvertir pruebas o cuestionar la credibilidad del testigo. Además, la solicitud de la libertad condicional era restringida, al igual que la posibilidad de obtener un *hábeas corpus*, y se limitaban libertades ciudadanas con la práctica de allanamientos e interceptación de comunicaciones sin previa orden judicial.

En este sentido, la aplicación de medidas de Estado de sitio al paro cívico nacional programado por las centrales obreras de Colombia, para el 14 de noviembre de 1990, la política de *mano dura* promovida por el Presidente de la República y la definición de terroristas, realizada a miembros del sindicato de Telecom, luego de una protesta llevada a cabo el 4 de marzo de 1992 por la privatización de la empresa estatal de comunicaciones, significó en primer lugar, la continuación de una política de manejo del orden público por medio de la coacción física que se implementó en el país durante toda la segunda mitad del siglo XX, y que se desarrolló frente a los movimientos cívicos y sociales, entre ellos el movimiento laboral y los partidos políticos no tradicionales. En segundo lugar, significó un creciente proceso de criminalización de los derechos sociales, por medio de lo cual se comenzó a considerar como conductas delictivas los legítimos derechos civiles –como el derecho de asociación o el derecho a la huelga–.

¹⁷² COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS SECCIONAL COLOMBIA. (1994) *Entre el dicho y el hecho: panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 1994*. Bogotá. p.p. 31 32.

La amplia definición de terrorismo incluida en la Jurisdicción Especial de Orden Público y, posteriormente, en el Estatuto de Defensa de la Justicia, permitió que delitos considerados como políticos, o acciones realizadas dentro de una huelga o protesta social, pudieran ser juzgados como terrorismo, puesto que había ambigüedad en la definición:

Art. 1. – Terrorismo. Mientras subsista turbado el orden público y en Estado de sitio todo el territorio nacional, el que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento, o conducción de fluidos o fuerzas motrices valiéndose de medios capaces de causar estragos, incurrirá en prisión de diez a veinte años y multa de diez a cien salarios mínimos mensuales, sin perjuicio de la pena que le corresponda por demás delitos que se ocasionen con este hecho.¹⁷³

En este sentido, la aplicación del delito de terrorismo por acciones desarrolladas en una protesta social, se puede configurar en una limitación de los derechos de participación política y de los derechos a la protesta social propios de un Estado de derecho y de un Estado social de derecho, puesto que se juzgarían a personas que reivindican sus derechos políticos, económicos o sociales, como terroristas.

Además, en estos casos la jurisdicción especial de orden público sería la encargada de asumir el juicio y no la jurisdicción ordinaria, dado que la jurisdicción de orden público tenía la competencia de conocer los delitos contra la existencia y seguridad del Estado, de narcotráfico, terrorismo, rebelión y sedición.

En la jurisdicción de orden público vigente en el Estatuto de Defensa de la Justicia, se ampliaban las penas, se tenían normas procesales más severas y se limitaban las posibilidades de defensa, puesto que sólo existía el Tribunal Superior de Orden Público, como instancia para apelar las decisiones y se restringía el acceso tanto al expediente como a las pruebas. También, en esta jurisdicción la Policía

¹⁷³ Según la Defensoría del Pueblo, el *habeas corpus* es un mecanismo de protección del derecho a la libertad que se puede invocar cuando una persona considera que es víctima de una privación ilegal de la libertad o de una prolongación ilegal de la privación de su libertad. Este recurso puede interponerlo el detenido, su abogado, sus familiares o cualquier persona a nombre del detenido. Todo individuo privado de la libertad tiene derecho a conocer los motivos de su detención, recibir información inmediata sobre los cargos formulados en su contra, ser llevado sin demora ante un juez, conocer todas sus garantías, y solicitar al juez que decida si la detención o el arresto fue realizado legal o ilegalmente. Si no existen razones legales para la detención, el juez debe ordenar inmediatamente la libertad personal.

Judicial tenía mayores libertades, relacionadas con la práctica de allanamientos e interceptación de comunicaciones sin previa orden judicial. Se limitaba, además, la posibilidad de controvertir pruebas por la existencia de testigos secretos, o de solicitar un *hábeas corpus*, al igual que la libertad condicional.

En este sentido, el análisis de los casos del paro cívico nacional del 14 de noviembre de 1990, y la definición de terroristas a miembros del sindicato de Telecom en 1992, demuestra que los Estados de excepción y los decretos de orden público, no sólo se utilizaron para casos de narcotráfico, subversión o terrorismo, sino también para controlar las protestas sociales.

En Colombia se ha pretendido normalizar el Estado de excepción, en primer lugar, por medio de su prolongación en el tiempo y, en segundo lugar, convirtiendo la normatividad de excepción en legislación ordinaria o permanente, por medio de la promulgación de una ley del Congreso de la República, contrario a su espíritu transitorio original. En 1961 se expidió la Ley 141 por medio de la cual se incorporaron a la legislación permanente los decretos legislativos expedidos desde 1948, y en 1968 se expidió la Ley 48 por medio de la cual se normalizó lo esencial de la legislación de excepción expedida en los años sesenta.

Posteriormente, entre 1984 y 1991 se dictaron 237 decretos de Estado de excepción de los cuales 45 fueron convertidos en legislación permanente, por medio de la Comisión Especial Legislativa, creada por la Asamblea Nacional Constituyente, y que funcionó durante el segundo semestre de 1991, mientras se elegía un nuevo Congreso de la República.¹⁷⁴

Después de 1991 varias leyes aprobadas por el Congreso de la República incorporaron en su texto normas de excepción. Entre ellas, la Ley 15 de 1992 incorporó las normas del decreto 1156 de 1992; la Ley 81 de 1993 introdujo varias normas de los decretos sobre justicia regional, anteriormente conocida como Jurisdicción Especial de Orden Público; y la Ley 104 de 1993 convirtió en permanente todas las normas sobre reinserción de subversivos dictadas en 1992.

La violencia política: otro fenómeno de larga duración

Con respecto a la violencia política, durante la primera mitad de la década de los noventa, Colombia registró la tasa de homicidios más alta del mundo. Entre 1988

¹⁷⁴ LEGIS. *Estatuto para la Defensa de la Democracia*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 72, número 849. Primer semestre de 1988. p. 158.

y 1995 el promedio de homicidios fue de 76 por cada cien mil habitantes. Los años que tuvieron mayor número de víctimas por la violencia política fueron 1988 y 1992, con 3.221 y 2.874 víctimas respectivamente. En estos mismos años, cuando se contabilizaron los muertos en combates, la cifra aumentó a 4.304 y 4.476¹⁷⁵. Entre enero de 1980 y junio de 1993 se presentaron más de 230 mil víctimas de la violencia¹⁷⁶. Los departamentos más afectados por la violencia política fueron Antioquia, Santander, Cesar y Meta.

En 1994, diariamente más de 10 personas eran víctimas de violación de los derechos humanos, de violencia política, o de violencia contra marginados, conocida comúnmente como limpieza social. También se presentó el fenómeno de la desaparición forzada, que en 1988 registraba 210 víctimas y en 1990 217. Según Human Right Wath, en 1993 Colombia ocupaba el tercer lugar en el mundo con respecto a las desapariciones.¹⁷⁷

Cuadro. No 19

Evolución de derechos humanos en Colombia. Violencia política 1988– 1994

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Homicidios políticos	2.738	1.978	2.007	1.829	2.178	2.190	1.668
Homicidios contra marginados	273	364	267	389	505	161	277
Desaparecidos	210	137	217	180	191	144	147
Total víctimas	3.221	2.479	2.491	2.398	2.874	2.495	2.092

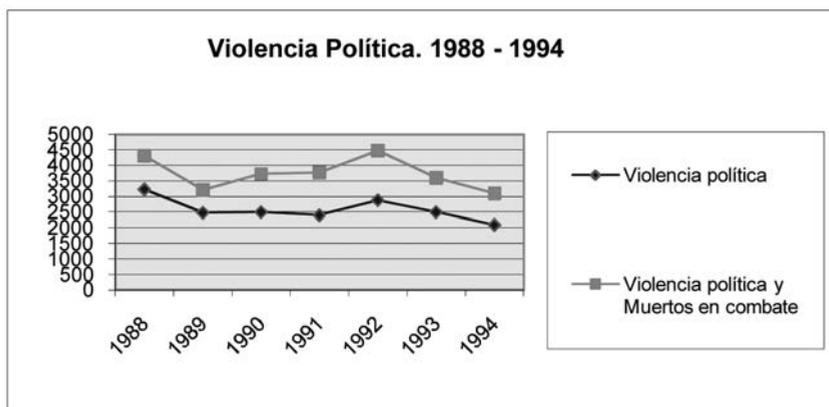
¹⁷⁵ Los decretos convertidos en legislación permanente fueron: 3664 de 1986, 3667 de 1986, 423 de 1987, 1198 de 1987, 1199 de 1987 1631 de 1987, 180 de 1988, 262 de 1988, 474 de 1988, 1314 de 1988, 2490 de 1988, 813 de 1989, 814 de 1989, 815 de 1989, 1194 de 1989, 1856 de 1989, 1857 de 1989, 1858 de 1989, 1895 de 1989, 1896 de 1989 2390 de 1989, 042 de 1990, 494 de 1990, 566 de 1990, 1146 de 1990 1686 de 1990, 1813 de 1990, 2047 de 1990, 2187 de 1990, 2372 de 1990, 2760 de 1990, 2790 de 1990, 2894 de 1990, 3030 de 1990, 099 de 1991, 303 de 1991, 390 de 1991, 1071 de 1991, 1303 de 1991, 1416 de 1991, 1676 de 1991. A través de los siguientes decretos: 2253, 2254, 2265, 2266, 2267, 2268, 2269, 2270, 2271, 2272 todos de 1991. GARCIA VILLEGAS, Mauricio. *Constitucionalismo Perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957–1997*. En: SOUSA SANTOS, Boaventura de. (2001) *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. p. 335.

¹⁷⁶ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS SECCIONAL COLOMBIA. (1994) *Entre el dicho y el hecho: panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 1994*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas. (1996) *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario 1995*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores.

¹⁷⁷ CINEP. Revista Cien Días. Volumen 6, Número 24. Octubre / diciembre de 1993. p. 12.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Muertos en combates	1.083	732	1.229	1.364	1.602	1.097	1.009
Gran total	4.304	3.211	3.720	3.762	4.476	3.592	3.101

Fuente: Comisión Colombiana de Juristas. *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario 1995*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores. 1996. p. 3.



Gráfica No. 15
Violencia Política 1988 – 1994

Fuente: Comisión Colombiana de Juristas. (1996) *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario 1995*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores. p. 3.

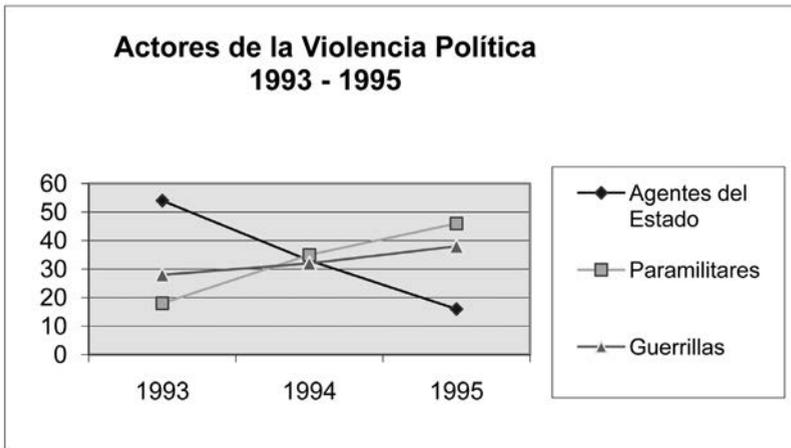
Los grupos paramilitares, las organizaciones guerrilleras y agentes de seguridad del Estado, se convirtieron en los principales actores de violencia política. Su participación, de acuerdo con los datos de asesinatos políticos o presumiblemente políticos, cuyos autores fueron identificados, varió durante los años 1993–1995.

Cuadro No. 20
Actores de la violencia política

Año	Agentes de estado (%)	Paramilitares (%)	Guerrillas (%)
1993	54	18	28
1994	33	35	32

Año	Agentes de estado (%)	Paramilitares (%)	Guerrillas (%)
1995	16	46	38

Fuente: Comisión Colombiana de Juristas. (1996) *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario 1995*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores. Págs. 5 6.



Gráfica No. 16

Actores de la violencia política 1993 – 1995

Fuente: Comisión Colombiana de Juristas. (1996) *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario 1995*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores. Pág.4

La participación de los agentes de seguridad del Estado en ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, torturas y detenciones arbitrarias disminuyó, pero aumentó la participación de los grupos paramilitares en estas acciones, lo que convirtió a los paramilitares en importantes actores de violencia política.

En Colombia ha existido una relación entre miembros de las Fuerzas Militares y grupos paramilitares, lo que ha incidido en la magnitud de la violencia presentada. Las organizaciones de derechos humanos denunciaron que el Estado colombiano no controló ni sancionó de una manera eficaz las acciones de los grupos paramilitares, y en algunas regiones del país con una alta presencia militar, como el Urabá antioqueño y el Cauca, se registró simultáneamente la actividad de grupos paramilitares y de las Fuerzas Militares.

Los paramilitares han actuado en diferentes regiones del país como Santander, Urabá antioqueño, Cauca y el sur del Cesar, siguiendo procedimientos táctico-

militares similares, puesto que en general conformaron grupos de 30 hombres fuertemente armados, movilizados en camionetas, tomaron poblaciones, reunieron a sus habitantes y seleccionaron a algunos de ellos para ejecutarlos; lo que confirma un patrón de formación, instrucción, procedimientos y objetivos realizados por los diferentes grupos paramilitares del país.

Las guerrillas, principalmente las FARC y el ELN, aumentaron también sus acciones relacionadas con la violencia, específicamente violaciones al derecho internacional humanitario, y cometieron homicidios, ataques a oleoductos, utilizaron minas antipersonales, realizaron secuestros, extorsiones, retenes y quemaron automotores.

Con respecto a la violencia política y la violación de derechos humanos, ha existido una alta impunidad en Colombia. Según datos del Departamento Nacional de Planeación, el 97% de los homicidios cometidos entre enero de 1990 y julio de 1993 permanecían en la impunidad.¹⁷⁸ La impunidad en Colombia ha sido un fenómeno tradicional que no sólo ha afectado la violencia política, puesto que en 1982 sólo “el 4.5% de las denuncias de hurto producían llamamiento a juicio y el 2.6% eran llevadas a sentencia, con lo cual el 95% de las denuncias quedaban en la impunidad”.¹⁷⁹

Esta violencia política continuó afectando especialmente a miembros de organizaciones campesinas, de organizaciones de trabajadores y de partidos políticos, como lo demuestran, por ejemplo, las cifras de víctimas de la violencia política entre enero y septiembre de 1994, las cuales señalan que “el sector más afectado por la violencia política fue el de los campesinos (332 víctimas: 305 asesinados y 27 desaparecidos). Otro sector gravemente afectado fue el de los obreros (182 asesinados y 4 desaparecidos). En este periodo fueron asesinados 65 militantes de partidos políticos (23 pertenecían al Partido Liberal, 17 a la Unión Patriótica, 10 al M19, 8 al Partido Conservador y 7 a Esperanza, Paz y Libertad)”.¹⁸⁰

Según la Central Unitaria de Trabajadores, el sindicato mayoritario del país, más de 1.500 trabajadores afiliados a esta organización fueron asesinados entre 1986 y

¹⁷⁸ HUMAN RIGHTS WATCH; AMERICAS WATCH. (2004) *Estado de guerra: violencia política y contrainsurgencia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. p. 16.

¹⁷⁹ Citado por COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS SECCIONAL COLOMBIA. (1994) *Entre el dicho y el hecho: panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 1994*. Bogotá. (EDITORIAL) p. 27..

¹⁸⁰ ROJAS, Carlos Eduardo. (1996) *La violencia llamada limpieza social*. Bogotá. CINEP. (PÁGS)

1994. Otros fueron torturados y amenazados, lo que conllevó a un desplazamiento de sus sitios de trabajo.

El partido político Unión Patriótica, constituido en 1985 como resultado de los acuerdos de paz realizados por el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986) con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), había sufrido en 1993 el asesinato de dos candidatos a la presidencia de la república, de siete congresistas, trece diputados, once alcaldes, 69 concejales y alrededor de 1.300 dirigentes y militantes de base, lo que se configuró como el genocidio político contra la unión patriótica.¹⁸¹ Esto significa que la guerra sucia continuaba en la primera mitad de la década de los noventa.

Por otro lado, durante los años noventa continuaba presentándose la crisis de legitimidad del sistema político, a pesar de la expedición de la nueva Constitución Política. Según la investigación *Elecciones parlamentarias 1994: el mercado político y la lógica de la clientela*, realizada por el académico Ricardo García Duarte, el clientelismo y la abstención electoral eran dos características del sistema político colombiano, puesto que las elecciones para el Congreso de 1991 y de 1994 “confirmaron un amplio dominio de las clientelas partidistas”, y en ellas se presentó un alto nivel de abstención. “la abstención ha sido una característica crónica del comportamiento político colombiano, casi nunca es menor al 50% del potencial electoral”.¹⁸²

Además, se restringió la participación política de los movimientos sociales, principalmente del movimiento campesino, del movimiento laboral y de los partidos políticos diferentes al Liberal y al Conservador, los cuales en ese momento principalmente eran la Unión Patriótica y la Alianza Democrática M19, surgidos de procesos de paz entre el Gobierno y las organizaciones guerrilleras. Esta limitación de la participación política se realizó por medio del empleo del Estado de excepción, de la violencia política y de la política de *mano dura* llevada a cabo frente a las organizaciones que se opusieron a las reformas económicas, implementadas con la apertura económica y al sistema político vigente, como ocurrió en las protestas sociales de noviembre de 1990 y de marzo de 1992.

¹⁸¹ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS SECCIONAL COLOMBIA. (1994) *Entre el dicho y el hecho: panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 1994*. Bogotá. (EDITORIAL). p. 11.

¹⁸² QUIROGA, Jahel. *El genocidio contra la Unión Patriótica*. En: COMITÉ PERMANENTE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Derechos humanos en Colombia veinte años*. Bogotá. Panamericana Formas e Impresiones. 2004. p. 188.

En este sentido, las relaciones de poder entre los sectores dominantes y los sectores subalternos continuaban estando vigentes. Los dirigentes del partido Liberal y Conservador todavía eran un factor de poder en el país; y por medio de la práctica del clientelismo y del patrimonialismo, aseguraban sus grupos de electores. Con ello mantenían el monopolio del aparato burocrático del Estado, especialmente de los cargos públicos y de los recursos económicos oficiales.

Las Fuerzas Militares lograron adquirir una independencia en el control del *orden público*, y con ello paulatinamente se fueron ampliando sus funciones, poderes y recursos, por medio de la expedición del Estado de excepción, principalmente del Estado de conmoción interior en los años noventa. Además, el Estatuto Orgánico de Defensa de la Justicia amplió las funciones de la Policía Judicial, y mantuvo una política de manejo coactivo o de *mano dura* de los conflictos sociales, en la cual se propendía por unas Fuerzas Militares efectivas y fuertes. Esto hizo que se configuraran como un factor real de poder.

Los gremios económicos, como representantes del sector privado y poseedores de capital económico -dinero-, tuvieron un papel significativo en las reformas de la apertura económica y en la orientación de la política de desarrollo. Entre ellos sobresalieron la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). Recordemos que la política económica orientada por el neoliberalismo pretende ampliar las funciones del sector privado en la economía, y en tal sentido permite que se aumente su importancia como factor de poder.

Los dirigentes de los partidos políticos tradicionales, los altos mandos de las Fuerzas Militares y los representantes de los gremios económicos continuaban siendo el sector dominante del país.

Los dineros del narcotráfico y las acciones bélicas de los paramilitares, los convertía en dos actores que pretendían configurarse como sectores dominantes del país, y para ello crearon vínculos con políticos, empresarios y militares durante los años noventa. Los vínculos entre el narcotráfico y sectores políticos desataron una crisis institucional en el gobierno de Ernesto Samper (1994–1998), principalmente por la infiltración de dineros ilícitos en su campaña presidencial. Este caso fue conocido como *El proceso 8000*.

Los sectores subalternos, durante los primeros años de la década de los noventa, continuaron siendo los miembros de los movimientos sociales, especialmente el movimiento campesino que era víctima de la violencia en el campo, al igual que

el movimiento laboral que se oponía a las reformas de la apertura económica. Dos partidos políticos, que tuvieron su origen en los procesos de paz entre el Gobierno y las guerrillas, se configuraron como organizaciones de oposición, ellos fueron la Unión Patriótica y la Alianza Democrática M19.

Pero las relaciones de poder entre los sectores dominantes y los sectores subalternos no se solucionaron por los caminos democráticos, a través de una participación política que permitiera llegar a acuerdos, sino por medio de la violencia política y de la exclusión del otro que continuaba en los años noventa, como ocurrió en los casos de homicidio de miembros de sindicatos, de campesinos o de líderes políticos; y, en un caso extremo, el exterminio de un partido político, aunque formalmente la Constitución Política hubiese definido a Colombia como un Estado democrático, participativo y pluralista.

En este sentido, el cambio de modelo económico estuvo directamente relacionado con las relaciones reales de poder imperantes en el país. Con ello no sólo se establecieron los principios de la economía colombiana, sino también los del Estado, a través de la implementación del modelo de pensamiento económico neoliberal que se realizó por medio de procedimientos autoritarios, como la exclusión del otro o la eliminación física del contrario.

6. El cambio social en Colombia: un estudio de la crisis de integración social y de integración sistémica

Recordemos que el presente trabajo estuvo orientado por la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles fueron los cambios en las relaciones de poder en Colombia, en el periodo 1974-1994, que hicieron posible la transformación del modelo de desarrollo económico hacia adentro a la política económica neoliberal, al igual que los cambios en la administración del Estado y en la legislación colombiana, relacionada con la distribución de la riqueza producida socialmente? A su vez, esta fue la hipótesis de investigación:

Entre 1974 y 1994 se configuró en Colombia una lucha entre factores de poder que devino en violencia política, lo cual conllevó a un aumento del conflicto interno. La relación, entre sectores dominantes y sectores subalternos se desarrolló en torno a la apropiación de la riqueza producida socialmente -dinero-, por la posesión de poder político -acceso a la administración del aparato burocrático del Estado y de la dominación política- del poder militar -posibilidad o uso de la fuerza física- y de una visión sobre la distribución de la riqueza producida socialmente -cosmovisión del mundo-. Esta lucha entre sectores dominantes y sectores subalternos incidió directamente en el cambio de modelo económico, puesto que ello estaba relacionado con una forma de acumulación de capital y de una visión del mundo que beneficiaba a los sectores dominantes. Además, se fundamentaba en un cambio en la forma de administración del Estado y para su ejecución, era necesario un cambio en la legislación. Sin embargo, en ésta última -la legislación-, se objetivaron las relaciones de poder y de fuerza de los distintos sectores en disputa, no sin antes pasar por un periodo de violencia política denominado *guerra sucia*.

Para abordar este problema de investigación se asumió la teoría de la evolución social del académico y sociólogo alemán Jürgen Habermas.

Según Habermas, en las sociedades modernas se presenta una relación de tensión entre capitalismo y democracia, negada a menudo por las teorías liberales.¹⁸³ Explica esta tensión a través de los conceptos de crisis de integración sistémica y crisis de integración social.

La integración sistémica que comprende la economía y la política, consiste en rendimientos de autogobierno, es decir, en operaciones con que el sistema procura reducir la complejidad de su ambiente por medio de la producción, la cual aprovecha los recursos naturales y transforma las energías disponibles en valores de uso, generando con ello procesos de adaptación a su medio externo. Los procesos de complejización de la economía se presentan por mayor división del trabajo.

Con el desarrollo del tráfico económico en las sociedades modernas, la integración sistémica se caracterizó por la complejización de la racionalidad teleológica, en la cual los mercados de bienes, capitales y trabajo obedecen a su propia lógica, independiente de las intenciones de los sujetos.

La integración social, que corresponde a la cultura, la sociedad y la personalidad discurre a través de valores, normas y entendimiento intersubjetivo; por medio de los procesos de socialización forma a los miembros de la sociedad como sujetos capaces de lenguaje y acción, lo que le permite a estos individuos entenderse y llegar a acuerdos para coordinar su acción -existiendo también la posibilidad del disenso-. A su vez, la integración política discurre por medio de la formación de una ciudadanía democrática.

La ciudadanía democrática se fundamenta en el siguiente principio:

En un Estado democrático los ciudadanos se encuentran provistos de derechos de participación política, las leyes sólo se consideran válidas cuando cuentan a su favor con la presunción, garantizada por vía de participación democrática, de que expresan un interés general y de que, por tanto, todos los afectados tendrían que poder asentir a ellas. Esta exigencia es satisfecha mediante un procedimiento que liga la legislación a un proceso de decisión parlamentaria y a la discusión pública. La

¹⁸³ GARCÍA DUARTE, Ricardo. *Elecciones parlamentarias 1994: el mercado político y la lógica de clientela*. En: Revista Foro. Número 23. Abril de 1994. p.p. 18 21.

juridificación del proceso de legitimación se implanta en forma de derecho de voto, universal e igual, y de reconocimiento de la libertad de organizar y pertenecer a asociaciones y partidos políticos.¹⁸⁴

La crisis de integración social y de integración sistémica, que manifiesta la tensión entre capitalismo y democracia, se presenta por el surgimiento de una esfera de intercambios económicos entre particulares autónomos, que operan sin la intervención del Estado.

Para este autor, aunque ya en las sociedades estamentalmente organizadas se había establecido una diferenciación institucional entre los ámbitos de la integración sistémica y la integración social, el sistema económico seguía dependiendo de la provisión de legitimidad del sistema sociocultural y sociopolítico. En el capitalismo liberal, que se presenta en las sociedades modernas, sólo el relativo desprendimiento del sistema económico, respecto del sistema político, permite que surja, en la sociedad civil, un ámbito emancipado de los lazos tradicionales y confiado a las orientaciones de la acción estratégica utilitarista de los que participan en el mercado.

De esta manera, los empresarios y sujetos competidores toman sus decisiones según máximas de la competencia orientada hacia la ganancia, y reemplazan a la acción orientada por los valores, o el entendimiento, por una acción regida por el interés. Con lo cual el desarrollo económico es incompatible con una ética comunicativa, fundamentada en principios, normas y valores (integración social), que permita poner límites a la sociedad capitalista.

En el caso colombiano, se presentó una tensión entre el Estado social y democrático de derecho y el neoliberalismo, a principios de la década de los noventa del siglo XX.

En 1991 la Constitución Política de Colombia definió al país como un Estado social de derecho y como un Estado democrático, participativo y pluralista. Simultáneamente, durante los primeros años de la década de los noventa, el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990–1994) desarrolló la apertura económica, bajo los principios del modelo económico neoliberal. Pero estos dos hechos eran contradictorios principalmente porque ambos se fundamentaron en principios sobre el Estado y la economía diferentes.

¹⁸⁴ HABERMAS, Jürgen. (1998) *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Editorial Trotta S.A. p. 629.

Por un lado, el Estado social y democrático de derecho promueve el desarrollo del Estado de Bienestar y reivindica los principios de dignidad humana, trabajo, solidaridad de las personas y prevalencia del interés general (integración social).

Con el objetivo de preservar estos principios, el Estado debe intervenir en el orden social para garantizar los derechos económicos y sociales, esencialmente el mínimo de condiciones materiales para una vida digna como son la salud, la educación, la vivienda, la alimentación, el salario, entre otros.

Además, la Constitución Política de 1991 reconoció los derechos de participación política, relacionados con la conformación, ejercicio y control del poder político, como lo son, por ejemplo: el derecho de elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos y consultas populares, el derecho de construir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, o el derecho de revocar el mandato de los elegidos.

Por otro lado, el modelo económico neoliberal promueve el desarrollo de un Estado mínimo y reivindica los principios de libertad individual, propiedad privada, libre comercio y no intervención del Estado en la economía (integración sistémica).

El Estado mínimo que promueve el neoliberalismo tiene principalmente las funciones de proteger las libertades de los ciudadanos de la violencia interna y la amenaza externa, la administración de justicia, es decir, preservar la ley y el orden, fomentar los mercados competitivos y proteger tanto la seguridad individual como la propiedad privada.

Esta tensión entre Estado social de derecho y neoliberalismo puede entenderse como una crisis, tanto de integración social como de integración sistémica, que pone de manifiesto determinadas relaciones de poder imperantes en el país.

Crisis de integración social

En primer lugar, la crisis de integración social se generó principalmente por la crisis de legitimación del sistema político –manifestada en la restricción del derecho de organizar y pertenecer a partidos políticos, como por la limitación

de la participación política a través del voto libre, universal e igual- y por la formación de una cultura política autoritaria que limitó la formación de una cultura política democrática.

La crisis de legitimación del sistema político se puede entender por la pervivencia de fenómenos de larga duración como fueron: el desarrollo de una democracia restringida, la exclusión de la participación política de los movimientos sociales y partidos políticos diferentes a los tradicionales, el clientelismo, la abstención electoral y el manejo represivo de los conflictos sociales, lo cual manifiesta una crisis del Estado democrático de derecho.

La democracia restringida en Colombia estuvo estrechamente relacionada con el sistema bipartidista, puesto que a través de los acuerdos de gobierno compartido, realizados entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, éstos obtuvieron el monopolio tanto de los cargos públicos como de los recursos económicos oficiales, y limitaron el acceso al poder público de otros movimientos políticos diferentes a los tradicionales.

Con el plebiscito del primero de diciembre de 1957 se creó el Frente Nacional, como una institución asegurada por la Constitución Política, con lo cual se convirtieron en norma los acuerdos de repartición paritaria de los cargos públicos, entre los partidos Liberal y Conservador. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1968 se creó el artículo 120, el cual contempló que el nombramiento de los funcionarios públicos se haría en forma tal que se proporcionaría participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República. Finalmente, el 19 de febrero de 1988 se firmó el Acuerdo del Palacio de Nariño, entre el Presidente de la República y el jefe del Partido Conservador, con lo cual se restableció la alianza bipartidista y se delegó la actividad de oposición a otros partidos. En este sentido, los dos partidos tradicionales -el Liberal y el Conservador- mantuvieron el monopolio de los cargos públicos y de los recursos económicos oficiales y, con ello, continuaban siendo un factor de poder.

El sistema político del clientelismo se convirtió, durante el periodo estudiado, en el medio principal a través del cual los partidos tradicionales mantuvieron el control del sistema político colombiano y continúa siendo una práctica permanente.¹⁸⁵ De igual forma, la abstención electoral reflejó la crisis de legitimación del sistema

¹⁸⁵ HABERMAS, Jürgen. (1999) *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Editorial Taurus. p. 509.

político, puesto que durante la segunda mitad del siglo XX llegó a ser mayor del 50%.¹⁸⁶

Por otro lado, los movimientos sociales y los partidos políticos diferentes a los tradicionales, fueron generalmente combatidos por la fuerza a través de mecanismos legales, como los Estados de excepción, y por medio de mecanismos extralegales como la violencia política.

Durante la segunda mitad del siglo XX Colombia permaneció más tiempo en situación de Estado de excepción que en Estado de derecho o en Estado social de derecho, puesto que entre 1952 y 1994 Colombia estuvo 35 años en Estado de excepción y durante los diez años comprendidos entre 1984 y 1994 rigió, en nueve de ellos, el Estado de sitio o el Estado de Conmoción interior.¹⁸⁷ El equilibrio entre los tres poderes públicos, es decir, entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, propios de un Estado de derecho o de un Estado social de derecho no se mantuvo, puesto que con la expedición prolongada de los Estados de excepción se perdió el equilibrio de poderes y, al contrario, se desarrolló un Poder Ejecutivo y unas Fuerzas Militares con mayor poder e independencia.

Con la expedición de los Estados de excepción se pretendió controlar el orden público al interior del país y garantizar el poder político en Colombia. A partir de éstos se expedieron varios decretos, por parte del ejecutivo que limitaron las libertades ciudadanas como fueron el Estatuto Orgánico de Defensa Nacional en 1965, el Estatuto de Seguridad en 1978, la Jurisdicción Especial de Orden Público en 1987, el Estatuto de Defensa de la Democracia o Estatuto Antiterrorista en 1988, la Jefatura Militar de Urabá en 1988 y el Estatuto de Defensa de la Justicia en 1990.

Por medio de los decretos de excepción paulatinamente se aumentaron las penas, se tipificaron nuevos delitos, se crearon circunstancias de agravación, se otorgaron mayores atribuciones judiciales a las Fuerzas Militares, se simplificaron procedimientos judiciales y se crearon nuevos mecanismos para efectuar interceptaciones de comunicaciones, allanamientos y capturas sin orden judicial.

¹⁸⁶ Al respecto puede consultarse: LEAL BUITRAGO, Francisco. El Estado Colombiano: ¿Crisis de Modernización o Modernización Incompleta? En: ARRUBLA, Mario. (Ed.). (1996) *Colombia Hoy*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

¹⁸⁷ GARCÍA DUARTE, Ricardo. Elecciones parlamentarias 1994: el mercado político y la lógica de clientela. En: Revista Foro. Número 23. Bogotá: Foro Nacional por Colombia. 1994. p. 21.

Varias de las normas expedidas a través de los decretos de excepción se convirtieron, posteriormente, en legislación permanente, con lo cual se profundizó la tendencia de resolución coactiva de los conflictos sociales. Además, la legislación de excepción contribuyó al creciente proceso de criminalización de los derechos sociales, por medio del cual comenzó a considerarse como conductas delictivas los legítimos derechos sociales y políticos –como el derecho de asociación o el derecho a la huelga-.

En este sentido, con la expedición de los Estados de excepción no sólo se combatieron a los grupos alzados en armas, o a las organizaciones de narcotraficantes, sino que también se controló la protesta social, con ello, se limitaron los derechos de participación política propios de una democracia.

Simultáneamente, a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, se presentó un crecimiento de la violencia política, por medio de la cual se realizó un manejo coactivo de los conflictos sociales y se restringió la participación política de movimientos sociales o de partidos políticos no tradicionales, a través de la violación del derecho fundamental a la vida. Los años de mayor violencia política en Colombia fueron 1988 y 1992, con un total de 3.221 y 2.874 víctimas respectivamente. En estos mismos años, contabilizando los muertos en combates, la cifra aumentó a 4.304 y 4.476 víctimas.¹⁸⁸

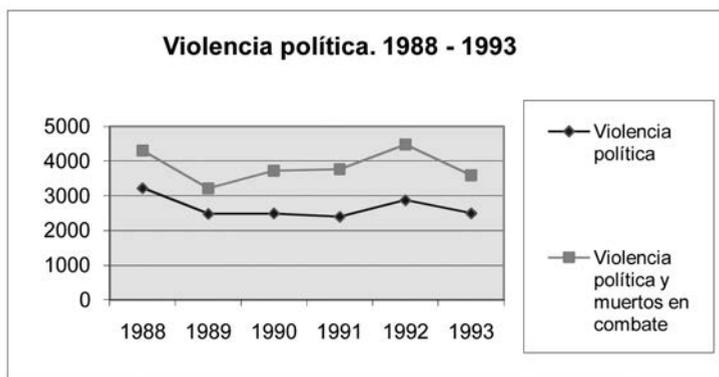


Gráfica No. 17

Homicidios o desapariciones por razones sociopolíticas

Fuente: GALLÓN GIRALDO, Gustavo (compilador). Prólogo. En: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. (1991) *Guerra y Constituyente*. Bogotá, Colombia: Icono Editores. Pág. 2.

¹⁸⁸ GARCIA VILLEGAS, Mauricio. *Constitucionalismo Perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957–1997*. En: SOUSA SANTOS, Boaventura de. (2001) *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá. Siglo del Hombre Editores. p.p. 317-342.



Gráfica No. 18
Violencia Política 1988 – 1993

Fuente: Comisión Colombiana de Juristas. (1996) *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario 1995*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores. p. 3.

La violencia registrada en este período fue tan amplia que durante la primera mitad de la década de los noventa, el país registró la tasa de homicidios más alta del mundo.

En este sentido, durante la segunda mitad del siglo XX se restringió la formación de una *cultura política democrática* que permitiera la participación política y la discusión pública de los colombianos, orientada por principios como los derechos fundamentales y la soberanía popular, fundamentos de la inclusión social.

Por el contrario, se desarrolló una *cultura política autoritaria* que permitió la imposición de un sistema de ideas tanto políticas como económicas, por medio de la negación del otro como interlocutor válido, o a través de la eliminación física del opositor político, reforzando con ello un proceso de exclusión social

Es importante resaltar que en este trabajo de investigación se entiende la cultura política democrática como un conjunto de saberes, tradiciones y prácticas que permiten el ejercicio activo, por parte de los individuos o ciudadanos, de sus derechos políticos y democráticos de comunicación, participación y autodeterminación. Y la cultura política autoritaria como un conjunto de saberes, tradiciones y prácticas que permiten la imposición de un mandato sin el asentimiento de los otros individuos, pudiendo siempre hacer uso de la coacción.

Por tal motivo, una característica esencial del Estado colombiano, en el periodo de estudio, fue el autoritarismo, lo que le permitió constantemente actuar entre

lo legal y lo ilegal, principalmente entre un sistema político democrático y una dictadura constitucional.

Crisis de integración sistémica

En segundo lugar, la crisis de integración sistémica puede entenderse como una crisis de rendimientos y como un proceso de adaptación del sistema económico, además, como un desarrollo y complejización de la economía –a su vez, de la racionalidad teleológica-, que paulatinamente dejó de ser regulada por el sistema político y comenzó a regirse autónomamente por los criterios del mercado, bajo una mayor libertad de actuación del sector privado.

Durante el Frente Nacional, el Estado jugó un papel importante en el manejo de la economía, pues promovió una política de industrialización por sustitución de importaciones que se fundamentó en el desarrollo del sector industrial por medio de controles a la economía. La política económica del Estado colombiano promovió la elevación de aranceles, el control de cambios, el fomento a las actividades industriales y la creación de instituciones bajo los principios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Entre 1967 y 1968 se presentaron cambios en la política económica, debido principalmente a las limitaciones del mercado interno para demandar bienes finales y por la dependencia de disponibilidad de divisas.

En este periodo la nueva política económica promovió el desarrollo, ya no sólo por la vía de industrialización por sustitución de importaciones, fundamentada en el mercado interno, sino acompañada por una política de desarrollo del sector externo y por un estímulo hacia la exportación de manufacturas.

Esta política promovió el desarrollo del sector exportador y su diversificación por medio del Estatuto Cambiario, los Certificados de Abono Tributario, el Plan Vallejo, el Fondo de Promoción de Exportaciones y el ingreso del país al Pacto Andino.

Posteriormente, entre 1986 y 1989 el gobierno de Virgilio Barco (1986 – 1990) y los gremios económicos, comenzaron a pensar en el proceso de apertura, el cual se llevó a cabo durante los primeros años de la década de los noventa del siglo XX. En 1990 el presidente Virgilio Barco hizo público el *Programa de Modernización de la Economía*, mediante el cual se buscaba promover el desarrollo de los sectores productivos, mediante la apertura económica. Ese mismo año, el presidente

César Gaviria Trujillo (1990–1994) retomó este programa en su plan de desarrollo, denominado *Colombia: la Revolución Pacífica*, el cual promovía la modernización e internacionalización de la economía.

Se argumentó, por parte del gobierno, que el crecimiento económico durante la década de los ochenta había sido bajo, alrededor del 3.6%, un crecimiento menor al de las dos décadas anteriores, lo cual fue considerado como un agotamiento de la política económica anterior.¹⁸⁹

La apertura económica tuvo como fundamento principalmente tres componentes estructurales que fueron: la apertura de capitales, la apertura comercial y la política de inversión extranjera, que promovían el desarrollo del libre comercio en Colombia. Esta política se desarrolló por medio de la reforma comercial, la reforma del sistema financiero, la reforma cambiaria, la reforma laboral, la reforma de la seguridad social, la reforma tributaria y la política de inversión extranjera, entre otras.

Esta nueva política promovió la modernización de la economía y la racionalización del comercio exterior.

Por medio de la modernización de la economía se implementó una tasa de cambio competitiva, y se buscó que fuera determinada por el mercado, se promovió un manejo disciplinado del déficit fiscal por medio de una política monetaria orientada a reducir el déficit, se canalizaron los recursos financieros hacia la inversión privada, y se impulsó la inversión extranjera directa.

Por otro lado, la política comercial se implementó por medio de la racionalización del comercio exterior, a través de la reducción de los artículos con licencia previa y la disminución de los aranceles. Con ello, se redujeron los controles a las importaciones y se expuso la producción nacional a la competencia externa, con lo cual Colombia pudo ingresar a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

De esta manera, la economía colombiana se adaptó durante la segunda mitad del siglo XX a las transformaciones de la economía internacional y a las crisis económicas.

¹⁸⁹ Cfr. COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS SECCIONAL COLOMBIA. (1994) *Entre el dicho y el hecho: panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 1994*. Bogotá, Colombia; COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. (1996) *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario 1995*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores.

La apertura económica adoptó los principios del modelo económico neoliberal relacionados con la construcción de un Estado mínimo, mayor participación del sector privado en la economía, defensa de la libertad individual, la propiedad privada y la menor participación del Estado en la economía.

Las reformas llevadas a cabo durante los primeros años de la década de 1990 significaron para el país un cambio en la orientación del Estado, y, como ya se mencionó, tuvieron como fundamento los principios del neoliberalismo. El Estado colombiano presentó diferentes cambios en sus funciones y se centró en aquellos sectores o áreas donde su acción fue considerada como indispensable, como la función de garantizar la seguridad de los colombianos y de los extranjeros de amenazas del *orden público*, tanto por motivos externos como internos, a través de las Fuerzas Militares -policía, ejército-.

También, fortaleció la protección de los contratos civiles por medio de la legislación comercial y, en términos generales, ofreció una seguridad jurídica para las actividades relacionados con el comercio y la economía. El Estado fomentó, además, el desarrollo de mercados competitivos, la protección de la libertad individual y de la propiedad privada

Con la implementación de la apertura económica en Colombia, se expidieron varias leyes para dismantlar las principales instituciones de bienestar, con el argumento de proteger al sistema económico de efectos considerados como autodestructivos e ineficientes. Por tal motivo, se implementaron, entre otras, la reforma laboral en 1990 y la reforma a la salud y a la seguridad social en 1993. Paralelamente a estas reformas, se implementaron políticas de tipo asistencialista, como fueron los programas para desplazados, programas de apoyo dirigidos a mujeres cabeza de hogar, el régimen subsidiado de salud o del fondo de solidaridad pensional, la creación de la red de solidaridad, entre otros, los cuales se han orientado a mitigar los efectos laterales de la política económica y a evitar los conflictos sociales, pero no para garantizar una vida digna a todos los colombianos.

Finalmente, el Estado colombiano ha disminuido gradualmente su intervención en la economía y, a su vez, ha implementado una política de privatización de algunas de sus funciones y de sus activos.

La apertura de espacios de participación para la actividad privada y el proceso de privatización se presentó en todas las áreas de acción del Estado, especialmente en el sector productivo, en la seguridad social, en las comunicaciones, la

infraestructura y el sistema financiero, como puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 21
Venta de empresas públicas 1991–1997

Año	Empresas	Participación vendida	Monto de la venta (us \$ millones)
1991	Empresas del IFI	100	25
1991	Banco del Comercio	100	61.9
1991	Banco Tequendama	100	25.4
1991	Banco de los Trabajadores	70	4
1991	Colombiana Automotriz	99	52
1992	Ferticol	59	1.7
1992	Penwalt	40	2
1992	Conastil	40	1.7
1992	Puerto de Santa Marta	100	-
1993	Banco de Colombia	100	326
1993	Tolima Fatextol	16	0.7
1993	Corporación Financiera de Desarrollo	16	4.1
1994	Banco Popular	93	-
1994	Banco Corpavi	24	81
1994	C.I. Frigopesca S.A.	47	-
1993/1994	Trépeles	-	62
1995	Ocensa	-	285
1996	Banco Popular	80	274
1996	Termocartagena	100	16
1996	Termotasajero	57	18.7
1996	Chivor	100	641
1996	Betania	99	506
1996	Promigas	39	95
1996	Bancoquia	55	146
1996	Banco Ganadero	40	328

Año	Empresas	Participación vendida	Monto de la venta (us \$ millones)
1997	Empresa de Energía del Pacífico	57	622
1997	Gas Natural	-	149
1997	Cerromatoso	-	154
TOTAL			3.882,2

Fuente: Banco Mundial y DNP; Revista Dinero No. 211, agosto de 2004.

En este sentido, el Estado colombiano, durante la década de los noventa del siglo XX, comenzó a trasladar las actividades productivas, que hasta entonces habían sido percibidas en el marco de acción del poder político, a una economía de mercado desprendida y diferenciada del aparato estatal. El Estado se ocupó de las condiciones generales para la producción capitalista, es decir, de la infraestructura y del marco jurídico necesario para un tráfico rentable de las mercancías, pero paulatinamente comenzó a ampliar y a otorgar nuevas funciones al sector privado.

Por otro lado, por medio de las reformas económicas llevadas a cabo a principios de la década de los noventa, se implementó un modelo de desarrollo económico que ha generado una apropiación desigual de la riqueza producida socialmente, como se concluye del estudio realizado sobre la Reforma Tributaria, la Reformas Laboral, la Reforma a la Salud y a la Seguridad Social, y del Coeficiente de Gini.

La Reforma Tributaria, Ley 49 de 1990, principalmente aumentó el impuesto del valor agregado (IVA), del 10 al 12%. Con este impuesto se gravó a toda la población colombiana por igual, sin tener en cuenta su condición socioeconómica, por tal motivo se aplicó un impuesto regresivo.

Con los ingresos de este nuevo tributo se financió a los comerciantes e industriales la reducción del pago de la sobretasa a las importaciones, del 13 al 10%, la disminución del impuesto a la renta, del 20 al 12%, y del valor de los aranceles. Es decir, se redujo el valor de los impuestos directos, también denominados impuestos progresivos, que gravan a un sector específico de la población, en este caso a los comerciantes, industriales y propietarios.

Con la Reforma Laboral, Ley 50 de 1990, principalmente se disminuyó el costo de la fuerza de trabajo. Con la reglamentación y funcionamiento de las agencias de empleo temporal y la conformación de contratos a término fijo menores a un

año, se redujeron los costos laborales y se garantizó el movimiento, rotación y reemplazo de los trabajadores.

Con la declaración de unidad empresa, sólo después de 10 años de actividades administrativas, operativas o comerciales, entre un rama de producción, planta o fábrica con la unidad principal, se creó la posibilidad de subcontratación entre la unidad principal con las subsidiarias a un menor costo, como sucede hoy en día, por ejemplo, con las cooperativas asociativas de trabajo.

La norma que permite trabajar a niños de 12 años en adelante y, principalmente, a jóvenes ha contribuido en la conformación de una fuerza de trabajo no calificada y, a su vez, de bajo costo.

Finalmente la eliminación de la retroactividad de las cesantías y la eliminación de horas extras por trabajo nocturno y festivo, redujo los gastos de los empleadores y los ingresos de los trabajadores.

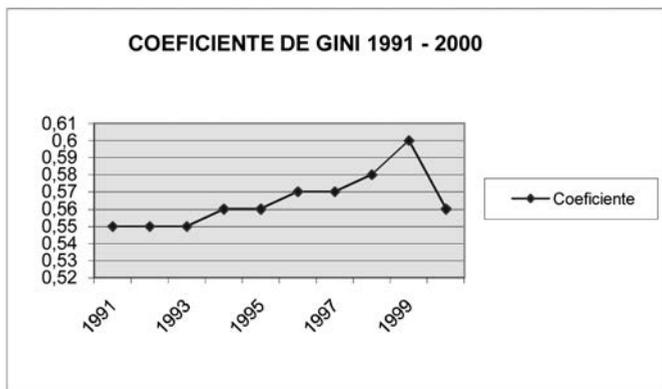
Con la Reforma a la Salud y a la Seguridad Social, Ley 100 de 1993, se orientó la prestación de servicios de salud y de pensiones, ya no a través de una entidad pública como el Seguro Social, como sucedía en el antiguo sistema, sino que ahora se orienta por medio de un red de entidades públicas y privadas, regidas por criterios de rentabilidad y eficiencia económica, con lo cual no prevaleció el criterio de protección de los derechos a la salud y a la pensión, enunciados por la Constitución Política, sino que se promovió la paulatina privatización de los servicios de seguridad social en Colombia.

A través de la reforma a la seguridad social, especialmente con la creación del régimen de capitalización individual, se aumentaron los requerimientos para pensionarse. Así, se prolongó en dos años la edad tanto para hombres como para mujeres, y en 150 las semanas de cotización para poder hacer uso de la pensión. De igual manera, a través de la reforma del sistema de salud, se aumentó el monto de cotización del 7 al 12% del salario base cotizado. Con ello, se creó un sistema de seguridad social operado y administrado tanto por entidades públicas como privadas, que paulatinamente han comenzado a convertir la relación entre ciudadano y Estado, en una relación de cliente y empresa.

Por último, con el estudio del Coeficiente de Gini¹⁹⁰ se confirmó que durante la década de los noventa se presentó una mayor concentración de la riqueza,

¹⁹⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (1991) *Plan de desarrollo, Colombia: La revolución pacífica*. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia. p. 17.

como se ilustró en las gráficas 19 y 20, puesto que en la década de los noventa la concentración del ingreso se incrementó en forma acelerada. En 1994, mientras el 20% más pobre percibía 2,9% del ingreso nacional, el 20% más rico concentraba 62,3% del total de ingresos.¹⁹¹



Gráfica No. 19

Coeficiente de concentración de Gini

Fuente: PNUD; CEPAL; DNP. (2005) *Hacia una Colombia equitativa e incluyente: objetivos de desarrollo del milenio 2005*. Colombia. P. 21.

Cuadro No. 22

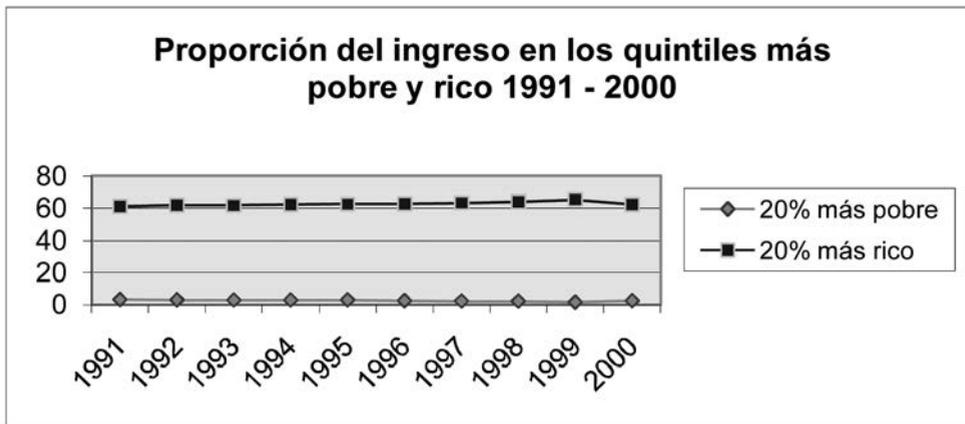
Proporción del ingreso en los quintiles más pobre y rico. 1991–2005

Año	20% más pobre	20% más rico
1991	3.2	61.3
1992	3.0	62.1
1993	2.9	61.8
1994	2.9	62.3
1995	3.0	62.6
1996	2.5	62.9
1997	2.3	63.4
1998	2.2	64.0

¹⁹¹ Recuérdese que el Coeficiente de Gini es un indicador que mide la desigualdad de ingresos. Varía entre 0, situación en la que los ingresos se distribuyen de forma completamente igualitaria y en la que a cada persona de una población le corresponde la misma porción del ingreso, y 1, cuando todos los ingresos del país se concentran en los más ricos.

1999	1.6	65.4
2000	2.5	62.3
2001	2.7	62.0
2002	2.5	63.6
2003	3.0	60.3
2004	2.9	62.5
2005	2.9	61.7

Fuente: DNP – MERPD 1991 – 2000. Encuesta nacional de hogares; 2001 – 2005. Encuesta continua de hogares. En: PNUD; CEPAL; DNP. (2005) *Hacia una Colombia equitativa e incluyente: objetivos de desarrollo del milenio 2005*. Colombia. P. 21.



Gráfica No. 20

Proporción del ingreso en los quintiles más pobre y rico. 1991–2000

Fuente: PNUD; CEPAL; DNP. (2005) *Hacia una Colombia equitativa e incluyente: objetivos de desarrollo del milenio 2005*. Colombia. p. 21.

En este sentido, por medio del desarrollo del neoliberalismo en Colombia se presentó un desprendimiento del sistema económico respecto al sistema político -aunque este último ya se encontraba en un proceso de deslegitimación y crisis-, por medio del surgimiento de una mayor participación del sector privado y de intercambios autónomos que actuaron con una menor intervención del Estado.

Con lo cual paulatinamente ha disminuido el control legítimo del sistema político, para ponerle límites al desarrollo del sistema económico neoliberal, que se orienta por las máximas de la competencia orientada hacia la ganancia y por la prevalencia del interés individual, bajo la idea de que el individuo siempre busca maximizar su utilidad.

Crisis de integración social y crisis de integración sistémica: las relaciones de poder

Esta tensión entre Estado social de derecho y neoliberalismo, entendida como una crisis de integración social y de integración sistémica, se objetivó en relaciones de poder, las cuales son fundamentales para entender los cambios presentados en los noventas con respecto a la economía y el Estado.

A finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa se configuró en Colombia un escenario de relaciones de poder entre sectores dominantes y sectores subalternos, que estuvieron relacionados, por un lado, con la expedición de los Estados de excepción, con los decretos de orden público y con el crecimiento de la violencia política; y por otro lado, con el cambio de modelo económico, con la orientación del Estado y con la legislación relacionada con la distribución de la riqueza producida socialmente.

Los dirigentes del Partido Liberal y del Partido Conservador, por medio de los acuerdos bipartidistas y del control tanto de la administración pública como del aparato burocrático del Estado, mediante la práctica del clientelismo, el monopolio de los cargos públicos y de los recursos económicos oficiales, se configuraron en un sector dominante en el país.

Las Fuerzas Militares, por medio de los decretos de estado de excepción y de la Doctrina de Seguridad Nacional, lograron adquirir una independencia en el control del orden público, y, paulatinamente, sus funciones, poderes y recursos se fueron ampliando. A través de las medidas de estado de excepción, se configuró un poder ejecutivo y unas fuerzas militares que concentraron mayor poder e independencia, con lo cual se restringió el equilibrio de poderes propio de un Estado de Derecho.

Los gremios económicos que representan el sector privado y que poseen capital económico -dinero- para invertir en el país -también en las campañas electorales-, han desempeñado un papel importante en el manejo y orientación de la economía colombiana, y han mantenido una estrecha relación con el poder político y el poder militar. Gremios como la Asociación Nacional de Industriales, la Federación Nacional de Comerciantes, la Federación Nacional de Cafeteros, la Federación Nacional de Ganaderos y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, han tenido un diálogo permanente con los diferentes gobiernos y parlamentarios, con el objetivo de coordinar la política económica y aprobar proyectos de ley

relacionados con la distribución de la riqueza producida socialmente en Colombia, y con la actividad productiva.

Tradicionalmente, ha existido una relación y cohesión entre los dirigentes de los partidos políticos tradicionales, los representantes de los gremios económicos y los altos mandos de las Fuerzas Militares, con lo cual se han configurado como el sector dominante del país, los cuales promovieron en la década de los noventa, entre otras transformaciones, la apertura económica.

Por otro lado, los movimientos sociales y los partidos políticos diferentes a los tradicionales han representado, especialmente, los sectores subalternos. Las reivindicaciones y demandas de los movimientos sociales en Colombia estuvieron dirigidas a conseguir unas mejores condiciones de vida de la población, por lo cual promovieron un adecuado acceso a los servicios públicos, a la educación, salud, tierras, condiciones laborales e infraestructura. En este sentido, buscaron una mejor distribución de la riqueza y, por medio de ello disminuir la desigualdad social.

Los movimientos sociales se caracterizaron porque las organizaciones que los orientaron perdieron rápidamente dinamismo, e incluso llegaron a desaparecer.

Según Mauricio Archila

[...] lo paradójico de las luchas cívicas -y en general de las luchas sociales- es que no se tradujeron en el fortalecimiento de su papel político. El divorcio entre mayor presencia pública y ausencia en los procesos electorales fue continuo. Los movimientos locales y regionales que propiciaron debates públicos sobre sus condiciones, no necesariamente participaron en elecciones [...] En 1988 la categoría "otros", que supuestamente recogía a muchos de estos movimientos cívicos, obtuvo el 12% de los votos, mientras las coaliciones -con partidos tradicionales o de izquierda- casi el 9%. Lo más grave es que esta precaria presencia tiende a disminuir pues para 1990 registró el 8% y el 5% respectivamente.¹⁹²

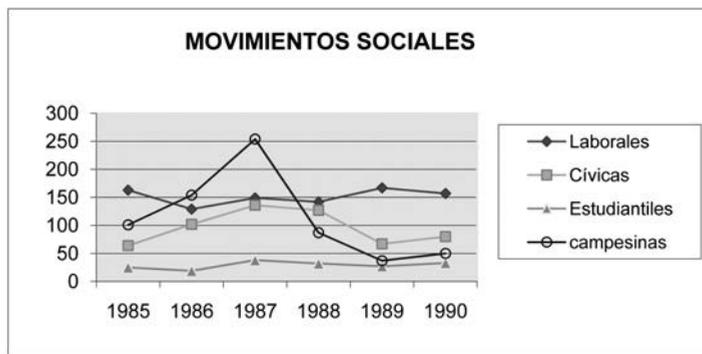
Los movimientos sociales y las organizaciones políticas diferentes a las tradicionales, fueron generalmente combatidos por la fuerza a través de medios legales, como la expedición de estados de excepción, y por medio de mecanismos extralegales, como la violencia política a través de la guerra sucia.

¹⁹² PNUD; CEPAL; DNP. Hacia una Colombia equitativa e incluyente: objetivos de desarrollo del milenio 2005. Colombia. 2005. p. 20.

Como ocurrió, por ejemplo, en las medidas de Estado de sitio al Paro Cívico Nacional del 14 de noviembre de 1990, en la política de Mano Dura del presidente César Gaviria, a principios de los noventa, y en la definición de terroristas a miembros del sindicato de Telecom, luego de una protesta realizada el 4 de marzo de 1992; casos en los cuales estos movimientos y organizaciones manifestaron una posición crítica frente a la apertura económica.¹⁹³

O también en los casos de violencia política. Según la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), más de 1.500 de los trabajadores afiliados a esta organización fueron asesinados entre 1986 y 1994, otros fueron torturados y amenazados.¹⁹⁴

El partido Unión Patriótica, constituido en 1985 como resultado de los acuerdos de paz realizados entre el gobierno de Belisario Betancur y las FARC, había sufrido en 1993 el asesinato de dos candidatos a la Presidencia de la República, de siete congresistas, trece diputados, once alcaldes, 69 concejales y alrededor de 1.300 dirigentes y militantes de base.¹⁹⁵



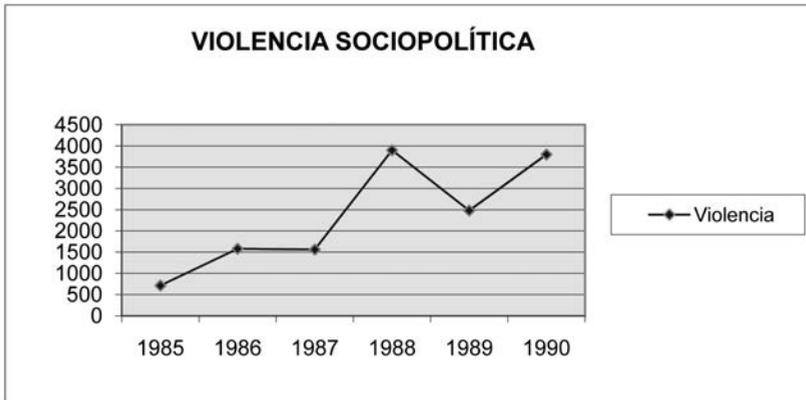
Gráfica No 21
Movimientos sociales 1985 - 1990

Fuente: Mauricio Archila Neira y base de datos sobre luchas sociales CINEP. En: Revista Controversia. Número 176. Abril de 2000. p.p. 11-37.

¹⁹³ ARCHILANEIRA, Mauricio. *Las luchas sociales del post - Frente Nacional 1975 - 1990*. En: Revista controversia. Número 176. Abril de 2000. p. 28.

¹⁹⁴ Al respecto puede consultarse: COLPRENSA. (1990, Noviembre 13). "Le aplicaran el Estado de sitio al paro". En: *La Patria*. Bogotá. Pág. 1A - 6A; COLPRENSA. (1990, Noviembre 14). "Anuncia el Presidente, mano dura frente al paro". En: *La Patria*. Bogotá. Pág. 1A - 6A; COLPRENSA. (1990, Noviembre 15). "Ilegal, huelga en Telecom". En: *La Patria*. Bogotá, Pág. 1A; COLPRENSA. (1990, Noviembre 16). "No habrá más tolerancia con huelguistas de Telecom". En: *La Patria*. Bogotá. p. 1A; COLPRENSA. (1993, Agosto 04). "Por terrorismo, sindicalistas de Telecom seguirán en la cárcel". En: *La Patria*. Bogotá. p. 1A.

¹⁹⁵ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS SECCIONAL COLOMBIA. (1994) *Entre el dicho y el hecho: panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 1994*. Bogotá, Colombia (EDITORIAL). p. 12.



Gráfica No 22

Violencia sociopolítica 1985 - 1990

Fuente: GALLÓN GIRALDO, Gustavo (compilador). Prólogo. En: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. (1991) *Guerra y Constituyente*. Bogotá, Colombia: Icono Editores. p. 2.

Con lo cual a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, se produjo un descenso de las luchas sociales protagonizadas por los diferentes movimientos –como puede observarse en la gráfica No. 5-, lo que coincidió con la entrada en vigencia de la Jurisdicción Especial de Orden Público, del Estatuto Antiterrorista, de la Junta Militar del Urabá Antioqueño, del Estatuto de Defensa de la Justicia y, a su vez, con el aumento de la violencia política presentada durante estos años.

En conclusión, las relaciones de poder entre sectores dominantes y sectores subalternos, las cuales determinarían la orientación del Estado y la economía a principios de la década de los noventa, no se solucionaron por canales democráticos, a través de la participación política que permitiera llegar a acuerdos, sino por medio de la exclusión del otro, o de la violencia política, como ocurrió en los casos de homicidios de miembros de sindicatos, de campesinos o de líderes políticos, y, en un caso extremo, el exterminio de un partido político, la Unión Patriótica.

En este sentido, el cambio de modelo económico estuvo directamente relacionado con las relaciones de poder imperantes en el país, y con ello no sólo se estableció los principios de la economía colombiana, sino también los del Estado a través de la implementación del modelo de pensamiento neoliberal, que no se realizó por mecanismos democráticos, sino a través de la exclusión del otro y la eliminación física del contrario, es decir, del reforzamiento de una cultura política autoritaria.

Finalmente, la crisis de legitimidad del sistema político y la crisis de rendimientos y adaptación del sistema económico -crisis de integración social y crisis de integración sistémica-, no condujeron a que se desarrollara un Estado social de derecho en Colombia, como formalmente lo estableció la Constitución Política de 1991, sino por el contrario, un Estado orientado por los principios neoliberales y de carácter autoritario, todo ello debido a las relaciones de poder imperantes en el país entre 1974 y 1994.

Postfacio

Ricardo Alberto Castaño Z.
Ph.D. en Historia
Director del Departamento de Historia y Geografía
Universidad de Caldas

Al hacer una lectura detenida del texto presentado por Jorge Andrés Díaz Londoño, encuentra uno como lector un profundo análisis de diferentes situaciones, que si bien tienen una gran importancia desde el punto de vista histórico, desde el punto de vista sociológico adquieren una mayor relevancia, dado no solamente la magnitud de los hechos que allí se analizan, sino los momentos elegidos en el tiempo para hacer su análisis.

Se trata de las relaciones de poder al finalizar el siglo XX en un país diezmado por una ola de violencia que ha tenido vigencia durante más de cincuenta años: la violencia partidista, la violencia política, la reactivación del paramilitarismo y el sicariato, los crímenes de estado, etc. Se trata, entonces, de un acercamiento acertado a una cruda realidad que nos agobia a todos los colombianos, pero que desafortunadamente no todos están en capacidad de dilucidar tal y como lo hace el autor en su recorrido por la evolución social, estado y relaciones legítimamente reguladas; donde nos explica con suficiente claridad cuál ha sido la historia de la evolución de nuestras instituciones y el comportamiento de la democracia en un sistema de constante interacción política, pero bajo un dominio que no permite la cabal participación de todos en los eventos que ayudan a optimizar los mecanismos de participación, dado que esos mismos derechos se han visto menguados por la dominación política de una clase dirigente elitista y excluyente.

El recorrido histórico que se hace desde el capítulo II hasta el capítulo IV nos señala el manejo bien documentado que tiene el autor del acontecer político,

económico y social de nuestro país, a lo largo de casi todo el siglo XX. Pero al margen de ello, el análisis de fenómenos políticos como el Frente Nacional (1958-1974), y su explicación sobre el significado y aplicación de lo que es la democracia restringida, como fenómeno de larga duración, y de la intervención en la vida política del país de otros actores diferentes a los tradicionales, demuestran un excelente ejercicio de análisis histórico, comparado y conectado, que genera en el lector mucha claridad sobre la temática porque, además, no es un simple análisis cronológico de hechos, sino un profundo análisis sociológico de fenómenos sociales, económicos y políticos que nos muestran la cruda realidad nacional.

Interrelacionar en el contexto descrito los diferentes movimientos que se dieron en la época preparatoria para la implementación del modelo neoliberal, como los movimientos laborales, campesinos, cívicos y estudiantiles, no es más que el reconocimiento no sólo de la gran problemática nacional, sino de la influencia de los grandes capitales y de potencias extranjeras en los países dependientes, para obligarlos a cambiar o remodelar sus estructuras económicas y políticas; como también la implementación de nuevas normas sociales, como lo ordenan los organismos multilaterales para acelerar la entrega de los recursos naturales y, con ello, la soberanía nacional.

El análisis que hace el autor de fenómenos de larga duración como la democracia restringida, la violencia política y los estados de excepción merecerían un capítulo aparte, dado que, como bien se plantea en el texto, son situaciones que históricamente se han entrelazado en el tiempo y no han permitido una positiva evolución del país en términos de lo que pudiésemos conocer como una democracia participativa. Todo ello a pesar de la constitución de 1991, que si bien en el papel genera confianza a los colombianos, a partir de la implementación del modelo neoliberal y de las diferentes reformas posteriores a la aprobación de la misma carta política, se ha desfigurado la idea inicial de la construcción de un estado social de derecho.

Por lo anterior, debo reconocer que el autor ha realizado un excelente trabajo de investigación, que yo calificaría de corte histórico-sociológico.

Bibliografía

AHUMADA BELTRAN, Consuelo. (1996) El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana. Santafé de Bogotá: El Ancora Editores.

ANDERSON, Perry. Historia y lecciones del neoliberalismo. En: Houtart, Francois & Polet, Francois. (2001) El otro Davos. Madrid: Plaza y Valdés -.

ARCHILA NEIRA, Mauricio. Las luchas sociales del post - Frente Nacional 1975 – 1990. En: Revista controversia. Número 176. Abril de 2000.

ALINE, Helg. La Educación en Colombia 1958–1980. En: La Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. 1989. Tomo IV.

BEJARANO, Jesús Antonio. La Economía Colombiana entre 1930 y 1945. En: La Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. 1989. Tomo V.

BEJARANO, Jesús Antonio. Industrialización y política económica 1950 – 1976. En: Colombia Hoy. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 1996.

BUENAVENTURA, Nicolás. (1990) Unión Patriótica y poder popular. Bogotá: Ediciones Ceis.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR. Serie de documentos políticos: el movimiento popular en Colombia. Vol. III, Número 3. Junio de 1985.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS SECCIONAL COLOMBIA. (1994) Entre el dicho y el hecho: panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 1994. Bogotá, Colombia.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. (1996) Colombia, derechos humanos y derecho humanitario 1995. Bogotá: Opciones Gráficas Editores.

COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA. (1995) Colombia: violencia y democracia. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Nacional.

CONPES. (1990) La apertura económica: programa de gobierno para modernizar la economía colombiana. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. (1986) Santafé de Bogotá: Editorial Temis S.A.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. (1998) Santafé de Bogotá: Editorial Temis S.A.

CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo. El problema del desarrollo. En: RESTREPO, Darío I. (compilador). (2003) La falacia neoliberal, crítica y alternativas. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

DEFENSORIA DEL PUEBLO. (2001) Estado social y democrático de derecho y derechos humanos. Bogotá, D.C: Imprenta Nacional de Colombia.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. (2004) Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970 2004. Colombia: Ediciones Aurora.

FEDESARROLLO. (1995) La economía colombiana. características estructurales, reformas recientes y perspectivas de mediano plazo. Bogotá: La Imprenta Editores Ltda.

GAVIRIA, Juan Felipe. La economía colombiana: 1958-1970. En: La Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. 1989. Tomo V.

GALLÓN GIRALDO, Gustavo. (1983) La República de las armas: relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia 1960-1980. Bogotá: Editorial Marca.

GARCÍA DUARTE, Ricardo. Elecciones parlamentarias 1994: el mercado político y la lógica de clientela. En: Revista Foro. Número 23. Bogotá: Foro Nacional por Colombia. 1994.

GARCIA VILLEGAS, Mauricio. Constitucionalismo Perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997. En: SOUSA SANTOS, Boaventura de. (2001) El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Bogotá. Siglo del Hombre Editores.

HABERMAS, Jürgen. (1975) Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

_____. (1992) La reconstrucción del materialismo histórico. Madrid: Editorial Taurus.

_____. (1998) Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Editorial Trotta S.A.

_____. (1999) Teoría de la Acción Comunicativa. Madrid: Editorial Taurus. 2 volúmenes.

_____. (1999) La inclusión del otro: Estudios de teoría política. Barcelona: Editorial Paidós.

HORN, Wolfgang. Rasgos básicos del Estado de derecho según la Ley Fundamental alemana. En: THESING, Josef. (1997) Estado de derecho y democracia. Argentina: CIEDLA.

_____. Estado de derecho y Estado social. En: THESING, Josef. (1997) Estado de derecho y democracia. Argentina: CIEDLA.

HUMAN RIGHTS WATCH, AMERICAS WATCH. (2004) Estado de guerra: violencia política y contrainsurgencia en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

JARAMILLO, Iván. (1999) El futuro de la salud en Colombia, Ley 100 de 1993 cinco años después. Bogotá, Colombia: Diseño e impresión Rasgos & Color.

JARAMILLO VÉLEZ, Rubén. (1994) Colombia: la modernidad postergada. Bogotá: Editorial Temis S.A.

LAMPHREY R., Eduardo. (1999) Colombia ante su crisis económica actual opción histórica soberanía o dependencia. Santafé de Bogotá: Editorial Universidad Cooperativa de Colombia.

LASSALLE, Ferdinand. (1992) ¿Qué es una Constitución? Santafé de Bogotá: Editorial Temis S.A.

LARA ROMERO, Héctor. (1992) Historia Contemporánea de Colombia. Santafé de Bogotá: Escuela Nacional de Educación Pública ESAP.

LEAL BUITRAGO, Francisco. (1984) Estado y política en Colombia. Colombia. Editorial Siglo XXI.

_____. El Estado Colombiano: ¿Crisis de Modernización o Modernización Incompleta? En: Colombia Hoy. (1996) Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

LEKACHMAN, Robert. (1983) Crítica de la economía clásica: John Maynard Keynes. España: Editorial Sarpe.

LONDOÑO BOTERO, Rocío. Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano (1946 – 1980). En: La Nueva Historia de Colombia. (1989) Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo III.

MARTINEZ CORTINA, Rafael. (1980) Diccionario Enciclopédico Economía Planeta. Barcelona. Editorial Planeta. Tomo VI.

MARSISKE, Renate (Coordinadora). (1999) Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

MARULANDA GÓMEZ, Eugenio. (1999) Documentos de coyuntura: los verdaderos costos de la apertura. CIUDAD: CONFECÁMARAS.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (1994) Reformas económicas administración Gaviria. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Tomos I - IV.

MISAS ARANGO, Gabriel. (2001) Desarrollo económico y social en Colombia, siglo XX – De la sustitución de importaciones a la apertura económica. La difícil consolidación industrial. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

MUNERA RUIZ, Leopoldo. Estado, política y democracia en el neoliberalismo. En: RESTREPO, Darío I. (compilador). (2003) La falacia neoliberal, crítica y alternativas. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

OCAMPO, José Antonio. Una década de grandes transformaciones económicas (1986 – 1996). En: La Nueva Historia de Colombia. (1998) Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo VIII.

PÉCAUT, Daniel. (1989) Crónica de Dos Décadas de Política Colombiana 1968 – 1988. (CIUDAD) Siglo XXI Editores.

PÉREZ, Héser Eduardo. (1989) Proceso del Bipartidismo Colombiano y Frente Nacional. Bogotá: Centro Editorial Universidad Nacional de Colombia.

PERRY RUBIO, Guillermo Eduardo. La Economía Colombiana desde 1970 hasta Nuestros Días. En: La Nueva Historia de Colombia. (1989) Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo V.

PINZÓN DE LEWIN, Patricia. (1989) Pueblos, regiones y partidos: la regionalización electoral. Bogotá: Ediciones Uniandes.

_____.Las elecciones de 1990. En: CEREC. (1991) Los nuevos retos electorales, Colombia 1990: antesala del cambio. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes.

PINZÓN DE LEWIN, Patricia; ROTHLSBERGER, Dora. La participación electoral en 1990: ¿un nuevo tipo de votante? En: CEREC. (1991) Los nuevos retos electorales, Colombia 1990: antesala del cambio. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes.

PNUD, CEPAL, DNP. (2005) Hacia una Colombia equitativa e incluyente: objetivos de desarrollo del milenio 2005. Colombia.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (1991) Plan de desarrollo, Colombia: La revolución pacífica. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

QUIROGA, Jahel. El genocidio contra la Unión Patriótica. En: COMITÉ PERMANENTE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. (2004) Derechos humanos en Colombia veinte años. Bogotá: Panamericana, formas e impresiones.

REYES POSADA, Alejandro. El contexto agrario del narcotráfico: Conflicto social, guerrillas, compra de tierras y grupos paramilitares. En: DIRECCIÓN NACIONAL DE

ESTUPEFACIENTES. (1997) Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social. Bogotá: Editorial Ariel.

_____. Propiedad de la tierra y narcotráfico en Colombia. En: La Nueva Historia de Colombia. (1998) Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo VIII.

RIOS DE B. Consuelo. (1981) Estatuto de Seguridad. Manizales. Trabajo de grado (Derecho). Universidad de Caldas. Facultad de Derecho.

ROCHA GARCÍA, Ricardo. Trayectoria del narcotráfico en Colombia. En: La Nueva Historia de Colombia. (1998) Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo VIII.

ROJAS ROJAS, Carlos. (1990) Elección popular de alcaldes. Santa Fe de Bogotá. Trabajo de grado (Sociología). Universidad Nacional de Colombia: Facultad de Ciencias Humanas.

SANTANA, Pedro & otros. El paro cívico de 1981. En: Revista Controversia. Número 101. Bogotá. Editorial CINEP. 1982.

SARMIENTO ANZOLA & otros. Estrategia de Acumulación de Capital en Colombia. En: Revista Cepa. Número 4. Julio/septiembre de 2007.

SILLS, David L. (1979) Enciclopedia internacional de las ciencias sociales. Madrid: Editorial Aguilar.

SILVA LUJÁN, Gabriel. El Origen del Frente Nacional y el Gobierno de la Junta Militar. En: La Nueva Historia de Colombia. (1989) Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo II.

SMITH, Adam. (1999) La riqueza de las naciones. Madrid: Alianza Editorial.

SMITH, Carl. (1985) La dictadura. Desde comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria. Madrid: Editorial Alianza Universidad.

STIGLITZ, Joseph E. (2002) El malestar en la globalización. Bogotá: Editorial Taurus.

TARAZONA NAVAS, Julio Alberto. (2002) El Estado social de derecho y la rama judicial. Bogotá, D.C: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

THOUMI, Francisco E. Trayectoria del narcotráfico en Colombia. En: La Nueva Historia de Colombia. (1997) Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A. Tomo II.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia. En: SOUSA SANTOS, Boaventura de. (2001) El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Revista análisis político y revista foro:

GAITÁN, María del Pilar. La elección popular de alcaldes: un desafío para la democracia. En: Revista Análisis Político. Número 3. Enero / abril de 1988.

GARCÍA DUARTE, Ricardo. Elecciones parlamentarias 1994: el mercado político y la lógica de clientela. En: Revista Foro. Número 23. Abril de 1994.

LEAL BUITRAGO, Francisco. Los movimientos políticos y sociales: un producto de la relación entre Estado y sociedad civil. En: Revista Análisis Político. Número 13. Mayo / agosto de 1991.

RESTREPO, Luis Alberto. La guerra como sustitución de la política. En: Revista Análisis Político. Número 3. Enero / abril de 1988.

RICHANI, Ignacio. El divorcio entre la democracia y el capitalismo. En: Revista Análisis Político. Número 26. Septiembre / diciembre de 1995.

RODRÍGUEZ CÉSPEDES, Abel. Estado social de derecho y neoliberalismo. En: Revista Foro. Número 20. Mayo de 1993.

SÁNCHEZ DAVID, Rubén. La democracia contemporánea y la crisis de los partidos. En: Revista Foro. Número 24. Septiembre de 1994.

SANTANA RODRÍGUEZ, Pedro. Movimientos sociales, gobiernos locales y democracia. En: Revista Foro. Número 8. Febrero de 1989.

SUAREZ, Hernán; SIERRA, Luz Eugenia. Violencia, democracia y orden público. En: Revista Foro. Número 22. Noviembre de 1993.

ZULETA, Estanislao. La violencia política en Colombia. En: Revista Análisis Político. Número 12. Junio de 1990.

Prensa:

COLPRENSA. A plenaria no retroactividad de cesantías. En: La Patria, Bogotá, 05, diciembre, 1990. p. 7A.

COLPRENSA. Andi Propone modificar proyecto laboral. En: La Patria, Bogotá, 21, noviembre, 1990. p. 4B.

COLPRENSA. Anuncia el Presidente, mano dura frente al paro. En: La Patria, Bogotá, 14, noviembre, 1990. p. 1A, C. 6A.

COLPRENSA. Aprobado salario integral. En: La Patria, Bogotá, 28, noviembre, 1990. p. 6A.

COLPRENSA. Aprobados primeros artículos del proyecto de seguridad social. En: La Patria, Bogotá, 15, septiembre, 1993. p. 2A.

COLPRENSA. Aprobados 100 artículos de la seguridad social. En: La Patria, Bogotá, 14, junio, 1993. p. 1A, C. 3A.

COLPRENSA. Así quedó la seguridad social de los colombianos: I parte. En: La Patria, Bogotá, 08, diciembre, 1993. p. 7A.

COLPRENSA. Así quedó la seguridad social de los colombianos: II parte. En: La Patria, Bogotá, 09, diciembre, 1993. p. 7A.

COLPRENSA. Así quedó la seguridad social de los colombianos: III parte. En: La Patria, Bogotá, 10, diciembre, 1993. p. 7A.

COLPRENSA. Centrales obreras apoyan reforma de seguridad social. En: La Patria, Bogotá, 11, junio, 1993. p. 6A.

COLPRENSA. Comienza debate a Reforma Laboral. En: La Patria, Bogotá, 20, noviembre, 1990. p. 7A.

COLPRENSA. Comisiones laborales: pasan 21 artículos. En: La Patria, Bogotá, 30, noviembre, 1990. p. 7A.

COLPRENSA. Concertación de la Reforma Laboral. En: La Patria, Bogotá, 17, noviembre, 1990. p. 3A.

COLPRENSA. Convulsivo panorama laboral, 40 mil trabajadores en paro. En: La Patria, Bogotá, 12, septiembre, 1990. p. 1A.

COLPRENSA. Creado fondo solidario de pensiones. En: La Patria, Bogotá, 30, septiembre, 1993. p. 1A, C. 5D.

COLPRENSA. CUT se queja ante la OIT. En: La Patria, Bogotá, 17, junio, 1990. Pág. 6A

COLPRENSA. Debate a la seguridad social. En: La Patria, Bogotá, 19, mayo, 1993. p. 3A.

COLPRENSA. Esperan concertación para reforma laboral. En: La Patria, Bogotá, 08, octubre, 1990. p. 1A, C. 6A.

COLPRENSA. Fenalco defiende la privatización. En: La Patria, Bogotá, 19, abril, 1990. p. 1A.

COLPRENSA. Gobierno garantiza servicio telefónico. En: La Patria, Bogotá, 25, febrero, 1993. p. 1A, C. 6A.

COLPRENSA. Ilegal, huelga en Telecom. En: La Patria, Bogotá, 15, noviembre, 1990. p. 1A.

COLPRENSA. La seguridad social es una oportunidad única, según la Bolsa de Bogotá. En: La Patria, Bogotá, 28, junio, 1993. p. 1A.

COLPRENSA. Le aplicaran el Estado de sitio al paro. En: La Patria, Bogotá, 13, noviembre, 1990. p. 1A, C. 6A.

COLPRENSA. Mano dura a estatales que cesen actividades. En: La Patria, Bogotá, 17, febrero, 1993. p. 1A, C. 3A.

COLPRENSA. Mintrabajo partidaria de reforma laboral. En: La Patria, Bogotá, 01, junio, 1990. p. 6A.

COLPRENSA. No habrá más tolerancia con huelguistas de Telecom. En: La Patria, Bogotá, 16, noviembre, 1990. p. 1A.

COLPRENSA. Nuevo sistema tributario para 1991. En: La Patria, Bogotá, 31, diciembre, 1990. p. 3C.

COLPRENSA. Pasó la reforma tributaria; el IVA sube al 12 por ciento. En: La Patria, Bogotá, 29, noviembre, 1990. p. 1A.

COLPRENSA. Pasó reforma laboral. En: La Patria, Bogotá, 16, diciembre, 1990. p. 1A, C. 3A.

COLPRENSA. Por terrorismo, sindicalistas de Telecom seguirán en la cárcel. En: La Patria, Bogotá, 04, agosto, 1993. p. 1A.

COLPRENSA. Preocupación de gremios por alza de aportes. En: La Patria, Bogotá, 16, junio, 1993. p. 6A.

COLPRENSA. Presidente de Fenalco defiende labor económica del Gobierno. En: La Patria, Bogotá, 28, abril, 1993. p. 6A.

COLPRENSA. Reforma laboral es una garantía para trabajadores. En: La Patria, Bogotá, 03, diciembre, 1990. p. 7A.

COLPRENSA. Sindicalistas de Telecom pasan a la justicia ordinaria. En: La Patria, Bogotá, 20, octubre, 1993. p. 3A.

COLPRENSA. Vía libre a fondos privados de pensión. En: La Patria, Bogotá, 23, septiembre, 1993. p. 1A, C. 2A.

Leyes y decretos estudiados:

Ley 49 de 1990. LEGIS. *Reforma tributaria*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 78. Número 919. Primer semestre de 1991.

Ley 50 de 1990. LEGIS. *Reforma laboral*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 78. Número 919. Primer semestre de 1991.

Ley 100 de 1993. LEGIS. *Seguridad social*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 83. Número 990. Segundo semestre de 1993.

Decreto 1923 de 1978. RIOS DE B. Consuelo. (1981) *Estatuto de Seguridad*. Manizales. Trabajo de grado (Derecho). Universidad de Caldas. Facultad de Derecho.

Decreto 1038 de 1984. LEGIS. *En Estado de sitio todo el país*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 64. Número 759. Primer semestre de 1984.

Decreto 1631 de 1987. LEGIS. *Derecho a la vida, la libertad de expresión y derechos políticos; creado juzgados de orden público para su protección*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 71. Número 839. Segundo semestre de 1987.

Decreto 180 de 1988. LEGIS. *Estatuto para la Defensa de la Democracia*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 72. Número 849. Primer semestre de 1988.

Decreto 261 de 1988. LEGIS. *Modificado parcialmente el Estatuto para la Defensa de la Democracia*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 72. Número 849. Primer semestre de 1988.

Decreto 474 de 1988. LEGIS. *Creado Tribunal Superior de Orden Público con jurisdicción en el territorio nacional*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 72. Número 849. Primer semestre de 1988.

Decreto 678 de 1988. LEGIS. *Nombrado Jefe Militar para el Urabá Antioqueño*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 72. Número 849. Primer semestre de 1988.

Decreto 2790 de 1990. LEGIS. *Estatuto para la Defensa de la Justicia*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 77. Número 916. Segundo semestre de 1990.

Decreto 1155 de 1992. LEGIS. *Estado de conmoción interior en todo el territorio nacional*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 81. Número 955. Segundo semestre de 1992.

Decreto 1793 de 1992. LEGIS. *Estado de conmoción interior en todo el territorio nacional*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 81. Número 963. Segundo semestre de 1992.

Decreto 261 de 1993. LEGIS. *Estado de conmoción interior prorrogado por noventa días calendario*. En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 82. Número 970. Primer semestre de 1993.

Decreto 829 de 1993. LEGIS. *Estado de conmoción interior prorrogado por noventa días más*.

En: Revista Legislación Económica. Bogotá, Colombia. Tomo 82. Número 976. Primer semestre de 1993.

Referencias jurisprudenciales

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-406 del 5 de junio de 1992, Magistrado ponente Ciro Angarita Barón, Expediente T-778.

Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-499 del 21 agosto de 1992, Magistrado ponente Eduardo Cifuenytes Muñoz, Expediente T-2359.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-1064 del 10 de octubre de 2001, Magistrados Manuel José Cepeda y Jaime Cordoba Tribiño.

Este libro se terminó de imprimir en
el mes de octubre de 2011 en
los talleres litográficos de
Capital Graphic
Manizales - Colombia