

**EL COLEGIO DE MÉXICO**  
**Centro de Estudios Sociológicos**  
**Doctorado en Ciencia Social con Especialidad en Sociología**

**VI Promoción**

**Violencia y Orden en Colombia:  
Determinantes Fundamentales, 1948-2006**

**Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencia Social con  
Especialidad en Sociología que Presenta:**

**Luis Armando Blanco Cruz**

**Director: Dr. Francisco Zapata**

**México, D.F.**

**Agosto de 2010**

Dedico este esfuerzo académico a mis dos grandes amores; mis adorados hijos:  
Luis Armando Blanco Bohórquez y Joaquín Alfonso Blanco Bohórquez

## **Agradecimientos:**

Deseo, en primer lugar expresar mis agradecimientos a la Junta de Profesores del Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México, y demás autoridades, por brindarme la oportunidad de concluir ésta tesis doctoral, que estuvo en estado potencial por más de una década, y a la Facultad de Finanzas Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, donde actualmente me desempeño como profesor titular, por otorgarme una pasantía de dos años que aproveche para finalizar el documento en la ciudad de New Haven, Estados Unidos.

Mis Infinitos agradecimientos al Dr. Francisco Zapata por aceptar la dirección de la tesis. Su trabajo paciente, sus agudas observaciones y sus precisas instrucciones permitieron llevar a puerto seguro el trabajo. Extiendo también mi gratitud a los Doctores Arturo Alvarado y José Luis Reina, que conformaron la comisión lectora, quienes con sus precisas observaciones, me permitieron una redacción final del texto más rigurosa y elegante.

La deuda de gratitud se extiende a mi familia y a numerosas personas del mundo académico e institucional. Espero que esta tesis doctoral contribuya a la explicación de este aspecto esencial de la historia colombiana y agregue valor al importante trabajo realizado por los científicos sociales en las dos últimas décadas en el país. Naturalmente las debilidades y los errores que aún permanezcan en este documento son de mi entera responsabilidad.

## Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	8
1. ASPECTOS TEÓRICOS EN RELACIÓN CON EL ORDEN, EL ESTADO, LA ACCIÓN COLECTIVA Y EL CONFLICTO.....	19
1.1 Reflexiones en torno al orden.....	19
1.2 La teoría del Estado moderno y las clases sociales.....	27
1.3 Las revoluciones, los movimientos sociales y la acción colectiva.....	36
1.4 La teoría Neoinstitucional, el orden social y el desarrollo.....	44
2. DETERMINANTES HISTÓRICOS DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA 1948-2006.....	47
2.1 Presentación del tema en la historia colombiana.....	47
2.2 Crecimiento y desarrollo económico de largo plazo.....	61
2.3 Pobreza, equidad y otros aspectos sociales.....	72
2.4 Aspectos institucionales, constitucionales y de política.....	81
2.5 Populismo y clientelismo.....	85
2.6 Geografía y violencia.....	90
3. AUGE Y CRISIS DE LA REPÚBLICA LIBERAL (1930-1957).....	97
3.1 La herencia del Siglo XIX.....	97
3.2 La Revolución en Marcha de López Pumarejo.....	103
3.3 La Movilización Populista de Gaitán.....	111
3.4 Las Hipótesis sobre la Violencia Clásica Colombiana.....	122
3.5 Efectos de la Violencia: La derrota del populismo y la consolidación del capitalismo.....	131
4. EL FRENTE NACIONAL Y EL ASCENSO DE LA NUEVA VIOLENCIA.....	137
4.1 Los gobiernos del Frente Nacional: transformación nacional y movilización social.....	143
4.2 Los gobiernos de López Michelsen y Turbay Ayala: Bonanzas y crisis institucional y moral.....	158
4.3 El desmonte del Frente Nacional, la consolidación del clientelismo y el ascenso de la lucha guerrillera.....	170
5. LAS NEGOCIACIONES DE PAZ DE BETANCUR Y BARCO: Y EL COLAPSO PARCIAL DEL ESTADO.....	177
5.1 El fracaso de las negociaciones de paz con la guerrilla.....	177
5.2 La administración Barco: gobierno-oposición y guerra de las drogas.....	187
5.3 Narcotráfico y violencia.....	195
6. LA CONSTITUCIÓN DEL 91 Y LAS INCERTIDUMBRES DE LA APERTURA.....	211

6.1	La crisis política de Samper, el fracaso de la paz de Pastrana y la confrontación militar .....	225
6.2	De guerrilleros y paramilitares a comienzos del siglo XXI.....	238
6.3	El retorno de la Regeneración con el Presidente Uribe .....	248
CONCLUSIONES.....		267
BIBLIOGRAFIA.....		279
BIBLIOGRAFÍA RELACIONADA .....		290
ANEXOS .....		299
	La Danza de los Millones (1923-1928) .....	299
	Ayuda de Estados Unidos a Colombia (2000-2001).....	300
	Matriz de correlación de delitos 1980-1994.....	300
	Estimaciones municipales de los homicidios y los secuestros.....	301
	Estimación Económetrica de los Determinantes Estilizados de la Violencia.....	302
	Homicidios en Colombia 1964 – 2001 .....	305
	Delitos en Colombia 1960 – 2001 .....	305
	Delitos contra la existencia y seguridad del Estado.....	305
	Contra la libertad individual y otras garantías .....	306
	Contra la vida y la Integridad personal .....	306
	Contra la propiedad .....	307
	Evolución de los secuestros en Colombia 1964 – 2001 .....	307
	Datos De Actividad Criminal Y Desigualdad En Colombia 1976-1997 .....	308
	Mapa Intensidad de la confrontación 1999 – 2007 .....	308
	Mapa Presencia activa de las FARC 1999 2007.....	309
	Mapa Tasas de homicidio 1999 – 2007.....	309
	Mapa Acciones armadas de las AUC 2000-2006.....	310
	Mapa Contactos armados por iniciativa de las FFAA 1999-2007 .....	310

## Índice de Gráficas

Gráfica 1 Estimado de Muertes Guerras Civiles Siglo XIX y Equivalencia 1992.....	50
Gráfica 2 Tasa de Homicidios y Principales Hitos de la Violencia .....	61
Gráfica 3 Variación Crecimiento de la Productividad 1950 - 1995.....	63
Gráfica 4 Tasa de Homicidios y variación PIB per Cápita 1946 - 2000.....	71
Gráfica 5 Tasa de Homicidios y variación del Ingreso Privado Disponible 1950 - 1995 .....	73
Gráfica 6 Tasa de Homicidios y Distribución del ingreso 1950 - 1995 .....	74
Gráfica 7 Tasa de Homicidios y Tasa de Desempleo 1976 - 2005.....	75
Gráfica 8 Secuestros realizados por movimientos guerrilleros 1991 - 2001 .....	185
Gráfica 9 Tasa de Homicidios y Secuestros (Simple y extorsivo) 1964 - 2001.....	209
Gráfica 10 Tasa de Homicidios y Delitos Contra la Vida, la Integridad Personal y Delitos contra la Propiedad 1960 – 2001.....	219
Gráfica 11 Tasa de Homicidios y Policías Muertos o Heridos en Lucha Antisubversiva 1970- 2001.....	240
Gráfica 12 Tasa de Homicidios y Gastos del Estado 1950 – 1996.....	252

## Indice de Tablas

Tabla 1 Estimado de Muertes Guerras Civiles Siglo XIX y Equivalencia 1992.....	51
Tabla 2 Efectos sobre la migración forzosa 1995-2002.....	80
Tabla 3 Determinantes de las tasas de homicidio en las siete principales ciudades de Colombia .....	96
Tabla 4 Determinantes de la tasa de homicidios en los municipios.....	96
Tabla 5 Principales formas de coerción estatal hasta el inicio del Proceso de Paz en 1982 ...	186
Tabla 6 Secuestros extorsivos pagados y monto pagado 1991 - 2007.....	208
Tabla 7 Muertos por el conflicto (1964-2006) .....	240
Tabla 8 Acciones Militares de las FARC 1996 - 1998.....	241
Tabla 9 Número de Guerrilleros FARC y ELN.....	243
Tabla 10 Tasa de Homicidios y Gastos del Estado 1950 – 1996.....	253
Tabla 11 Costos de la guerra 2000 – 2003.....	254
Tabla 12 Número de Soldados Enrolados y por cada 1000 habitantes .....	254
Tabla 13 Guerrilleros Muertos, Heridos, Desmovilizados y Capturados 1976-2006.....	264

## INTRODUCCIÓN

La *violencia* es, a falta de otro nombre, la denominación que se le ha dado en Colombia al proceso histórico desatado a partir del asesinato del líder liberal, Jorge Eliecer Gaitán, en 1948. El origen de la expresión se remonta a los sucesos ocurridos entre 1948-1958 en donde la violencia partidista asume una forma cruel, pura y extendida. No se trata de una "guerra civil" sino de algo peor: "La violencia". (Sánchez, 1990)<sup>1</sup>. Al reflexionar sobre este hecho no se puede olvidar la dimensión del proceso como terror concentrado y su impacto duradero en la memoria colectiva de los colombianos, pero también es fundamental destacar que se trata de un fenómeno que ha invadido todo lo social y que, de hecho, impone su dinámica peculiar al conjunto.

Muchos autores coinciden en que la violencia colombiana es un fenómeno secular habitual, heredado del pasado, en su raíz, está algún traumatismo social que desencadenó el proceso. Este traumatismo, es en algunos casos, un magnicidio, la lucha entre los partidos tradicionales, la pugna por la tierra o alguna deformación de la estructura económica o social, que nos ha conducido a arrastrar con una cultura de la violencia y de la intolerancia. Según estas ideas, Colombia ha sido un país violento desde los orígenes mismos de la constitución de la República; la violencia ha sido la característica relevante del proceso histórico desde el siglo XIX. La violencia de la segunda mitad del siglo XX no es más que la continuidad de las guerras civiles del siglo anterior.

El marco teórico, la investigación de tipo histórico y el análisis de las cifras permiten afirmar que no existe mayor relación entre las guerras civiles de finales del siglo XIX y la violencia ocurrida en 1948, más allá de que hacen parte de la misma geografía y la historia nacional, es decir que se pueden estudiar y explicar como procesos de naturaleza distinta y que no es

---

<sup>1</sup> En estas circunstancias, el espacio que ocupan los conflictos no es definido en términos de oposición, contradicción o antagonismo sino de persecución y de diáspora, de huida en múltiples direcciones, de barbarie. Para autores como Fluharty (1975), Dix (1965) y Payne (1968) la violencia se puede explicar en función de los "odios" entre liberales y conservadores debido a la "sobre politización" de la vida política colombiana. La gran limitación de este enfoque consiste en que no resuelve la pregunta de por qué los grupos en pugna se "odian" en la plaza pública y sin embargo "conviven" en la gestión gubernamental. Adicionalmente, resulta simple reducir la explicación a la lucha partidista cuando en realidad ella es sólo una parte del proceso.

posible determinar con precisión una relación de continuidad directa entre las guerras civiles del siglo XIX y la violencia actual.

La interpretación sobre la conexión entre las guerras civiles del siglo XIX y la violencia de la segunda mitad del siglo XX conduce a defender hipótesis como la existencia de *una guerra endémica*, según la cual lo único que se ha modificado a lo largo de la historia nacional es la naturaleza de la guerra, o la configuración especial, en el caso colombiano, a diferencia de otros países de la región, de un *orden intrínsecamente violento* como resultado de una cultura de la intolerancia, un proceso político basado en la dialéctica amigo - enemigo o la precariedad permanente del Estado. No negamos que una de las características del proceso histórico colombiano de la segunda mitad del siglo es la larga duración de la violencia, pero la intensidad ha sido diferente y la población siempre ha mostrado un rechazo al recurso de las armas para resolver los problemas.

El balance de las cifras indica con claridad que la violencia se alterna con períodos de paz o de baja violencia, como la primera mitad del siglo XX, el Frente Nacional y los últimos años. Al interpretar la inexistencia de relación de continuidad entre las guerras civiles y la violencia y establecer un comportamiento cíclico con tendencia a la baja, rechazamos la hipótesis de la guerra endémica y, sobre todo, la idea de un orden endógenamente violento. Esta tesis no significa, insistimos, dejar de señalar que una de las características esenciales del orden es la violencia, pero precisando una explicación de su dinámica y de sus determinantes básicos.

En la literatura reciente sobre el tema, tiende a dominar, en cambio, una idea alternativa, que consiste en distinguir entre “vieja” violencia (1948-1957), que iría desde el asesinato de Gaitán hasta el fin de la dictadura del general Rojas Pinilla y “nueva” violencia (1978- 2010) que cubre, básicamente, el período posterior a los años ochenta. Para algunos, esta división obedece a que entre las dos fases se encuentra el acuerdo del *Frente Nacional*, que puso fin a la violencia entre los partidos, Liberal y Conservador, y para otros ésta distinción tiene sentido en la medida en que presentan causas y determinantes de naturaleza cualitativa diferente. En esta tesis consideramos que se puede acoger la distinción en el segundo sentido, pero advirtiendo que no constituyen procesos independientes y que se trata en esencia de un sólo proceso.

El nuevo régimen del Frente Nacional apacigua los ánimos desatados con el asesinato del líder liberal, Jorge Eliécer Gaitán (1948), pero abre un nuevo contexto de conflicto que con el tiempo va alcanzando mayor intensidad comenzando con la fase de los bandoleros hasta llegar a la

combinación trágica de guerrilla, narcotráfico, paramilitarismo, terrorismo y delincuencia común. Es posible, por ello, pensar que en el caso colombiano la violencia está relacionada con un orden político y social que no resolvió a fondo la cuestión del Estado ni el proyecto de Nación.

La idea de distinguir entre vieja y nueva violencia tiene unas ventajas adicionales. En primer lugar, permite resaltar que la intensidad de la violencia, medida por el indicador de tasa de homicidios, ha cambiado notablemente a través del tiempo; de una alta magnitud en 1948-1957 y en 1980-1992 a bajas magnitudes en 2002-2010. En segundo lugar se puede también resaltar que a diferencia de la violencia de los cincuenta, donde el proceso se puede caracterizar como una *situación revolucionaria* que se expresa en una guerra civil sui generis, la violencia actual se parece cada vez más a una *guerra contra la sociedad*.

El término violencia es en este marco el que continúa teniendo vigencia para describir un fenómeno con muchas interferencias. En todo caso difiere esencialmente de una guerra civil clásica, pues no es una contienda entre bandos de la población que en Colombia no se identifica con ninguno de los grupos armados. Se parece más una guerra de esas contemporáneas de larga duración, interminables, en la cual los protagonistas se definen por los recursos financieros que manejan, la transformación en grandes ejércitos, es el caso de la FARC que llegó a tener 18000 efectivos, y por la tendencia a producir acciones contra la sociedad, muchas de ellas de tipo terrorista.

Por lo tanto es objetivo central de este trabajo responder a las preguntas: ¿qué es la violencia colombiana?; ¿se trata de un sólo proceso después de 1948 ó hunde sus raíces en las guerras civiles del siglo XIX?; ¿porqué persiste en medio de avances notables en las condiciones económicas, sociales e institucionales?, y, ¿cuáles son sus determinantes fundamentales?. Definir la violencia y explicarla, implica un esfuerzo de interpretación de la historia colombiana desde 1948, como un proceso único y dinámico.

El objetivo central de la tesis consiste en demostrar que a partir del asesinato de Gaitán (1948) la violencia en Colombia es un sólo proceso pero con cambios cualitativos en cada una de sus fases y causas diferentes en cada una de las etapas. Los determinantes son también distintos con el paso del tiempo, conflicto partidista en 1948, ausencia de cambios institucionales y constitucionales en correspondencia con las grandes transformaciones estructurales entre 1960 y 1980, desarrollo de la economía ilegal a partir de 1980, y algo que puede ser denominador común: precariedad del Estado en medio de bonanzas recurrentes. Significa que

la violencia no desaparece durante el Frente Nacional ni después, sino que experimenta una transformación en la intensidad y en sus manifestaciones.

Con el fin de estudiar a fondo las causas y situaciones de la violencia en el territorio nacional durante el período 1948-1958, el Decreto 0942 de 1958 creó la Comisión Nacional investigadora de las causas y situaciones de la violencia en el territorio cuyos resultados fueron expuestos en lo que puede considerarse el texto clásico sobre el tema: "La Violencia en Colombia" (Guzmán, Umaña y Borda, 1962). El libro es básicamente una descripción del proceso puesto que trataba de "mostrar a los colombianos el drama que habían vivido y del cual sólo tenían informes vagos, dispersos o conocimiento inmediato de sucesos locales" (Guzmán, et al, 1962:6).

La Comisión comenzó por identificar la violencia como una guerra fría que no se realiza entre bandos armados sino entre una fuerza pública que quiere hacer la "pacificación" a la manera del famoso general Pablo Morillo en la época de la reconquista y una rebelión primaria, elemental y caótica que devuelve golpes a ciegas, que no aspira a decidir políticamente nada y que ocurrió en sitios donde la propiedad privada se buscó afanosamente por medios no aprobados. Este diagnóstico se basa en dos ideas fundamentales, la primera que la etiología de la violencia no puede buscarse en la relación causa efecto tal como lo sostienen los teóricos del conflicto por ser demasiado simplista y unidimensional y la segunda el uso del concepto de disfunción tal como lo desarrolló Talcott Parsons (1937, 1951).

Interpretar la violencia exclusivamente en términos de disfunciones institucionales, como proponen Guzmán y otros, implica la idea de que el orden debe ser equilibrado y que el contraste entre el funcionamiento real del orden y las expectativas sobre lo que debe ser su funcionamiento generan violencia. Este análisis es limitado por lo siguiente: todo orden es conflictivo, pero ello no necesariamente implica violencia, una cosa es que un conflicto pueda terminar en violencia y otra cosa es la "violencia" colombiana. La hipótesis estructural-funcionalista deja sin explicar fenómenos determinantes como el enfrentamiento social y político, que en el caso colombiano, suscitan las reformas liberales en el periodo 1934-1940.

En 1987 La nueva Comisión de Estudios sobre la Violencia conformada por un grupo de destacados investigadores, a solicitud del gobierno del Presidente Virgilio Barco, concluyó que la "nueva violencia", especialmente la desatada en la década de los 70 y 80, es de naturaleza multicausal y multivariada, es decir que muchos eventos y variables intervienen, como la geografía, la economía, la sociedad, la historia y la política y, además, se manifiesta en

diversos tipos de violencia, no solo la violencia política. En el fondo de todo, aparece la injusticia social y cierta tendencia o cultura de la intolerancia.

La Comisión partió de un replanteamiento de la naturaleza del fenómeno que le permitió diferenciar, al lado de la violencia política, otras tres modalidades básicas: la violencia socio económica, la violencia socio cultural y la violencia sobre los territorios. Formas todas ellas “que se ven reforzadas por una cultura de la violencia que se reproduce a través de la familia, la escuela, los medios de comunicación, como agentes centrales de los procesos de socialización” (Comisión, 1987: 11).

La investigación definió la violencia como “aquellas actuaciones de individuos o grupos que ocasionen la muerte de otros o lesionen su integridad física y moral” y encontró que dicha situación hunde sus raíces en las propias características de la sociedad colombiana y no sólo la ejercen los más pobres. Una violencia política expresada fundamentalmente a través de la guerrilla, cuya posibilidad de continuidad y de existencia se encontraba determinada por la ausencia de una vigorosa izquierda democrática y el bloqueo sistemático a la consolidación de fuerzas políticas legales diferentes al bipartidismo; una violencia urbana social que surge o se expresa en el ámbito de las relaciones interpersonales tanto públicas como privadas y que no se encuentra ligada a la delincuencia; una violencia organizada cuyas máximas expresiones son el narcotráfico, los escuadrones de la muerte y los carteles de esmeraldas ; una violencia contra las minorías étnicas y otras transmitidas a través de los medios de comunicación, como consecuencia de su escasa apertura a fuerzas diferentes al bipartidismo, o la que se vive en el seno de la familia ( Comisión,1987:105-155).

La diferencia fundamental entre los dos estudios oficiales es que mientras para la primera Comisión existe *una* violencia cuyas causas son de naturaleza social y política, para la segunda Comisión existen *muchas* violencias que requieren explicaciones y tratamientos diferenciados. En realidad esta diferencia no surge tanto de los hechos como del enfoque teórico subyacente en las investigaciones, pues es posible mostrar que la violencia intrafamiliar, de pareja, urbana y contra las minorías étnicas no es una característica exclusiva de la “nueva” violencia. El problema más bien remite a que el primer estudio delimita su objeto a la violencia política y la segunda investigación amplía el objeto a la violencia en general. Es cierto que en los procesos reales existen y se articulan diversas modalidades, pero con el fin de delimitar el objeto de estudio, la tesis se ocupa fundamentalmente de la violencia política y de la violencia organizada, que en el caso colombiano están íntegramente relacionadas debido a la influencia

del narcotráfico y la economía ilegal, especialmente desde los años ochenta. Esta delimitación del objeto de estudio tiene que ver con el planteamiento del problema en torno a la relación entre orden y violencia y la interpretación de la violencia como el eje articulador de la historia política y estatal de la segunda mitad del siglo XX en Colombia.

La violencia presenta, sin embargo, una gran complejidad. La participación mayor de los narcotraficantes, que con frecuencia están en el origen de los grupos paramilitares, así como de las masacres colectivas, es un dato que concurre a la difusión de la llamada "guerra sucia". En realidad, es dudoso que sea fácil trazar una línea de diferenciación clara entre una y otra violencia. Secuestros, extorsiones, arreglo de cuentas se insertan en la lógica de ambos y pueden ser fácilmente atribuidos a cualquiera de ellas.

Una de las características notorias que surgen cuando se observa el proceso histórico colombiano es la facilidad con que conviven la violencia y la democracia civil, la presencia permanente de un conjunto de actores como los movimientos guerrilleros, fuerzas paramilitares, bandoleros y mafias, militares y policías y la intrincada y compleja relación entre la ilegalidad y la legalidad en la sociedad. Entender las razones de estas características es clave para develar la unicidad de la violencia y a la vez comprender las particularidades del orden social colombiano.

La explicación sobre ésta particularidad del orden social colombiano remite a características específicas de la dinámica económica y social y al proceso político mismo, esencialmente el papel del Estado y del régimen político, la dinámica constitucional, la movilización social y el desarrollo de los grupos armados ilegales. En la dimensión política los hechos fundamentales que pueden ayudar a entender este proceso son: la derrota de la Revolución en Marcha y del populismo gaitanista, la consolidación de un régimen clientelista carente de políticas públicas de Welfare State durante el Frente Nacional, la adopción de una carta constitucional centenaria sin mayor consenso y un contexto internacional desfavorable durante la Guerra Fría. En la perspectiva económica lo que marca la diferencia con el contexto regional son las bonanzas recurrentes y el boom del narcotráfico a partir de la década de los 80 que invade tanto la esfera legal como la ilegal

En los últimos años, hizo carrera la tesis que asocia el crecimiento de la guerrilla y de las demás fuerzas ilegales con el desarrollo del narcotráfico y el apoyo externo de diverso tipo. Aunque no hay ningún autor que desprecie el surgimiento del narcotráfico como un elemento desencadenante o catalizador de la violencia actual, Jonathan Hartlyn (1993) ha destacado

este fenómeno y su efecto sobre el sistema institucional de justicia.<sup>2</sup> Sin embargo, es clave mencionar que si bien los negocios ilegales tornaron la violencia en un proceso explosivo en la década de los 80, en realidad la consolidación del narcotráfico se explica por el contexto de violencia en que se desarrolló.

A lo largo del siglo XX, Colombia se caracteriza por una gran precariedad de las instituciones favorables al desarrollo económico con bienestar social, estabilidad política y paz, en tanto la igualdad de oportunidades, los límites a las acciones de las elites y los derechos de propiedad han sido reglas débiles que han evolucionado en forma lenta y desarticulada. La carencia de reglas del juego claras, justas y legítimas, y la debilidad de las organizaciones que promuevan el cambio institucional en la dirección y velocidad adecuada constituyen una característica política básica del orden colombiano y ello puede explicar el proceso contradictorio nacional, crecimiento sin bienestar, democracia formal imperfecta y violencia.

Las características de este proceso institucional se expresan en la debilidad del Estado Colombiano, en su bajo nivel de gobernabilidad e integración nacional, en la necesidad de recurrir a un sistema clientelista para garantizar la estabilidad del crecimiento y la democracia y la falta de políticas públicas activas para impulsar el desarrollo con productividad y bienestar social. Estos aspectos del Estado y el cambio social acelerado y desarticulado explican un orden a la deriva, que según los detonantes del momento se torna violento con diferentes grados de intensidad.

Aunque existen diferentes tipologías o modalidades de violencia, todas ellas, al final, se expresan en indicadores comunes como homicidios, secuestros, extorsiones, detenciones arbitrarias y violación de los derechos humanos que producen todos los actores involucrados en el proceso. En el caso colombiano se cuenta con registros estadísticos bastante confiables que permiten establecer las tendencias y cambios a lo largo de grandes series y la investigación recurre a estas cifras para establecer los elementos comunes, los cambios y las relaciones entre las variables. Por la relevancia de los datos sobre homicidios, la importancia estadística del indicador y la posibilidad de establecer comparaciones regionales e internacionales, tomamos la tasa de homicidios como la expresión esencial de la violencia, teniendo el cuidado de desagregar sus móviles para poder establecer conclusiones sin mayor

---

<sup>2</sup> La ofensiva narcotraficante desatada a mediados de 1989 para impedir la aprobación del tratado de extradición produjo el efecto contrario: entre agosto de 1989 y enero de 1990, 15 narcotraficantes fueron extraditados a EEUU, muchos otros detenidos o dados de baja y gran cantidad de propiedades incautadas. El balance que deja la "guerra de las drogas" de 1989-1990 parece sugerir que tanto las "mafias" como el gobierno han llegado a la conclusión de que para ambos es mejor evitar las confrontaciones frontales

ruido. El conjunto de los indicadores y de las estadísticas disponibles permiten también construir relaciones cuantitativas con el crecimiento económico, medido por el PIB, con la distribución de ingresos como expresión de la desigualdad social, con los niveles de pobreza, tanto al nivel nacional como territorial, y otras variables, con el propósito de construir explicaciones de largo plazo y elevar la calidad del debate, que en muchas ocasiones está repleto de afirmaciones basadas en creencias, ideologías y retórica sin mayor sustento científico.

Al tratar de explicar la violencia en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX como un proceso con intensidad variable, determinantes diferentes en su dinámica y actores que se transforman, es necesario concentrarse en hechos políticos claves, movimientos sociales y políticos sobresalientes, acuerdos y conflictos fundamentales y otros aspectos relevantes sin los cuales no es posible lograr una comprensión cabal de la dinámica. Algunos son específicos en el tiempo, como el plebiscito del Frente Nacional o la Constitución del 91, y otros son permanentes, como la acción de las guerrillas y de los paramilitares. En este último caso la explicación y exposición presenta mayor complejidad porque requiere identificar los elementos comunes y las rupturas de cada uno de ellos.

El modelo sociológico que se asume en la tesis para explicar los determinantes fundamentales de la larga violencia colombiana consiste en combinar cuatro variables claves a saber: la escasa integración nacional en términos geográficos, económicos y de población; el impacto de bonanzas internas basadas en ventajas comparativas neoclásicas, de tipo legal e ilegal, y un choque fiscal con la transferencia de enormes recursos a los territorios; el contexto internacional que puede ser favorable o adverso, y, la debilidad del Estado, que depende a su vez de la ausencia de políticas de bienestar social, la baja inversión en infraestructura, gasto social y poder de las Fuerzas Militares, ausencia de reformas estructurales e institucionales y partidos políticos y organizaciones sociales modernas. La hipótesis central consiste en demostrar que en los momentos en que las cuatro variables se combinan negativamente, como ocurrió en 1948 y 1980-1990, la violencia alcanza niveles intensos y en otros donde la combinación es diferente logra bajar su intensidad.

Las organizaciones guerrilleras y los grupos de autodefensa, los carteles del narcotráfico, ocupan un territorio en que no se ha establecido la jurisdicción estatal, de población nueva y poco cohesionada, sin una tradición política propia, sin derechos de propiedad y distantes de los grandes centros que determinan el poder económico y político y donde habita la casi

totalidad de la población. Esa base territorial es un recurso indispensable para su implantación: a partir de ahí pueden avanzar hacia otras regiones, pero siempre conservando dicho espacio como refugio. En esos espacios surgió La Violencia y el bandolerismo, lo mismo que las guerrillas. Pero estos territorios aislados y desconectados presentan ventajas comparativas inmensas en recursos naturales que dan lugar a bonanzas recurrentes y extraordinarias, en la zona del Urabá, los grandes cultivos de exportación de banano, en la Costa Atlántica los grandes negocios del carbón, el algodón y la ganadería, en los Llanos orientales las grandes plantaciones de palma y el petróleo y en el sur del país y la Amazonía el negocio de la coca. En síntesis, mientras el Estado descuidó históricamente los territorios con mayor riqueza potencial, los grupos guerrilleros y demás organizaciones ilegales se implantan en estos espacios en donde se combina de manera especial las dificultades de acceso con la riqueza.

Con el propósito de exponer de manera comprensiva éste proceso histórico se ha establecido una periodización que combina etapas claramente diferenciadas con las administraciones presidenciales al interior de cada una de las fases. En algunos casos la cronología coincide con eventos esenciales y en otros de mayor duración se recurre a concentrar la explicación en aquel período en donde adquiere notoriedad o relevancia, por ejemplo es el caso del narcotráfico, que si bien está presente desde hace mucho tiempo se torna explosivo en las décadas de los 80 y 90 con la famosa “guerra de las drogas”.

La periodización establecida comprende en primer lugar el auge y la crisis de la República liberal (1930 1957) en donde se incuba y desata la “vieja violencia”; en segundo término, el Frente Nacional formal y de facto (1958 1982) que comprende las administraciones propias del acuerdo y los gobiernos de López Michelsen y Turbay Ayala que deciden darle continuidad de hecho; en tercer lugar el período que integra las administraciones de Belisario Betancur y Virgilio Barco (1982 1990) en los cuales se desarrollan dos eventos cruciales, antes de la Constitución del 91, las negociaciones de paz y la confrontación con los cárteles de la droga, y, finalmente el período que se inicia con la nueva Constitución hasta la fecha de la investigación (1991 2006) y que comprende las presidencias de Cesar Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe.

Toda investigación que, de un modo u otro, toma posición sobre cuestiones económicas, sociales y políticas, como las que aquí nos ocupa tiene que teorizar y no puede prescindir de conceptos abstractos. Estudiar un tema tan complejo y multidimensional como la violencia y su relación con el orden en Colombia requieren el apoyo de diferentes disciplinas en las ciencias

sociales, especialmente en la sociología, la ciencia política y la economía política. La tesis recurre a un enfoque que podríamos llamar de *narrativa analítica* para exponer los resultados de las reflexiones teóricas sobre el objeto de estudio, lo cual permite reconocer el elemento común en la multiplicidad de fenómenos, la dinámica de cambio y el hilo conductor del proceso histórico.

En el primer capítulo se busca integrar los fundamentos teóricos para explicar el largo proceso histórico de la violencia en Colombia a saber: la teoría del orden y el conflicto en la sociología, especialmente las grandes reflexiones de Weber, Parsons y los sociólogos pos parsonianos; la teoría sobre la formación del Estado moderno de Michael Mann y su aplicación al contexto de los países de desarrollo tardío; los aportes teóricos modernos sobre la revolución, la movilización de masas y la acción colectiva; la economía política neoinstitucional y los aportes constitucionalistas de Rawls.

El segundo capítulo se concentra en desarrollar una exposición de conjunto sobre los grandes determinantes del conflicto colombiano integrando el análisis del proceso económico, social y político, con los indicadores de violencia para establecer las correlaciones entre crecimiento económico, desarrollo, equidad, pobreza, régimen político y otros aspectos institucionales con la dinámica desigual de violencia desde 1948. En este capítulo se realiza un análisis sobre los determinantes económicos, políticos, sociales y geográficos. En el campo económico se postula la importancia de las bonanzas internas con base en ventajas comparativas neoclásicas en los territorios periféricos, el narcotráfico y la descentralización fiscal; en el campo político, la debilidad del Estado como consecuencia de un régimen clientelista, la ausencia de reformas estructurales e institucionales y la carencia de un Estado de bienestar social; en materia social la precariedad de políticas públicas para reducir pobreza, aumentar equidad e inclusión política y en el aspecto geográfico la escasa y lenta integración nacional de los territorios y la población.

Los capítulos tres, cuatro, cinco y seis se dedican a desarrollar una exposición de la historia colombiana con base en un enfoque que podría describirse como de *narrativa analítica*, para lo cual se aprovecha de manera especial los aportes que al respecto han hecho los historiadores, sociólogos, politólogos y recientemente algunos economistas que se han interesado por este tema. En el capítulo tres se estudia el auge y la crisis de la República Liberal que abarca el período que va desde el ascenso de Olaya Herrera al poder hasta la dictadura de Rojas Pinilla, centrando el análisis en la revolución en marcha de López Pumarejo y el asesinato de Gaitán;

el capítulo cuatro se dedica a exponer el desarrollo del Frente Nacional y los gobiernos posteriores de Lópe Michelsen y Turbay Ayala, mostrando las consecuencias del clientelismo sobre el orden social y la nueva violencia, el capítulo cinco se concentra en analizar las administraciones de Belisario Betancur y Virgilio Barco en donde ocurre dos eventos cruciales, las primeras negociaciones de paz con las guerrillas y la guerra contra el narcotráfico que desatan una violencia de alta intensidad en medio de un segundo colapso del Estado, y, en el capítulo seis se exponen y estudian los sucesos después de la Constitución del 91, que comprende las presidencias de Cesar Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe.

## **1. ASPECTOS TEÓRICOS EN RELACIÓN CON EL ORDEN, EL ESTADO, LA ACCIÓN COLECTIVA Y EL CONFLICTO.**

### **1.1 Reflexiones en torno al orden.**

Hobbes (1651) en los primeros capítulos del Leviatán examina la naturaleza del hombre y la encuentra profundamente egoísta, pasional y violenta. El Estado de naturaleza que antecede a la sociedad no puede existir libremente ya que ello implicaría la destrucción del hombre. Pero es precisamente este temor a la muerte lo que posibilita el acuerdo social, por medio del cual se cede la libertad individual a un poder supremo para que garantice el orden social y la vida individual. Como los poderes iguales se oponen y se destruyen unos a otros, el precio de la paz es la constitución de un poder común, esto es, la autoridad.

A diferencia de Hobbes, para Locke (1689), la autoridad se restringe a las reglas permanentes del árbitro y se basa en el consentimiento; el poder, en cambio es coercitivo y amenaza el orden natural de las sociedades. La autoridad es comunicada por leyes y el poder por aquellos en cuyas manos están puestas. Mientras Hobbes identificó autoridad y poder, Locke las separó.

La raíz de esta diferencia estriba en el hecho de que para Hobbes el orden emana del Estado y la transición del Estado de naturaleza al leviatán se caracteriza por la formación del poder, mientras para Locke se deriva de la sociedad civil y se distingue por la formación de un consenso. Es claro, entonces, que la tradición de Hobbes asocia el poder con el Estado total y la de Locke con el gobierno civil representativo o el Estado mínimo.

Durkheim (1883), en cambio, sostiene que el orden social radica en lo moral, más aún para él moral y sociedad son conceptos coextensos. La moral no es un atributo intrínseco de las cosas sino una cualidad del comportamiento de la acción social. Una reglamentación moral y jurídica expresa esencialmente necesidades sociales que sólo la sociedad puede conocer y descansa sobre un estado de opinión o elaboración colectiva. La moral, en efecto, se da concretamente bajo la forma de un conjunto de reglas obligatorias interiorizadas individualmente que

prescriben al individuo comportamientos determinados. Puesto que la moral tiene una función integradora, es por lo tanto política.

Como en las sociedades con solidaridad orgánica la división del trabajo no garantiza por si sola el orden y el control, debido a la presencia de anomias, se hace necesario una reglamentación jurídica acorde con el grado de desarrollo y el establecimiento de reglas del juego claras y neutrales para todos los participantes. Esto sólo es posible a través de un Estado cuya relación con la sociedad debe ser mediada por los grupos secundarios que si bien no es bueno que permanezcan solos es necesario que existan.

Según Weber (1968) cuando la acción social se orienta por máximas que pueden ser señaladas aparece un modelo de conducta. La orientación de la acción por un "orden" tiene lugar en los participantes por diversos motivos, pero la circunstancia de que, por lo menos para una parte de los actores aparezca como un deber ser, acrecienta la probabilidad de que la acción se oriente por él (Weber, 1968:25). En este sentido un orden sostenido por motivos racionales es en general más frágil que otro que se base en la fuerza de la costumbre y todavía mucho más frágil comparado con aquel que aparezca con el prestigio de ser obligatorio y modelo, es decir legítimo.

Con base en estas ideas fundamentales de la teoría sociológica Parsons intentaría posteriormente resolver el problema de la acción y el orden social simultáneamente, mediante un *Modelo de acto unidad* en el que se intercambian componentes subjetivos como los fines, el esfuerzo y las normas con componentes objetivos como las condiciones y los medios. Parsons rechaza un enfoque puramente racionalista del individuo al considerar que el atomismo vuelve aleatorio e impredecible el orden social y por ello reemplaza la acción instrumental por la normativa en vez de sintetizarla. A menudo, entonces, confunde el orden en el sentido de patrón colectivo con el orden como consenso social.

Entre 1937 y 1950 Parsons avanzó en la construcción del *Modelo estructural funcionalista* en el cual se plantea que los sistemas sociales involucran dos tipos de procesos: la asignación y la integración. Los procesos de asignación distribuyen disponibilidades y recompensas y los de integración mantienen bajo control dichos procesos; la asignación crea conflicto debido a la escasez de los recursos, la integración, en cambio crea estabilidad porque se relaciona con los fines y con la interpretación de los fines. El gran merito de la obra de Parsons es que cuestiona la mayor parte de la tradición teórica social que subraya las "amenazas objetivas" a la

integración social y aunque conceptualiza los aspectos conflictivos de la asignación, le quita toda inclinación catastrófica y cualquier dinámica teleológica al sistema.

La teoría que desarrolla después de 1950 es asombrosamente diferente. Entiende que el cambio social acarrea una diferenciación creciente en cada esfera institucional y enfatiza que en una buena sociedad la separación institucional significa especialización e inclusión moral. Cada vez más se define a las personas como miembros plenos de la comunidad porque son “individuos competentes”, es decir la “ciudadanía sociológica” está abierta a todos quienes cumplen ciertos requisitos mínimos

Pero esta apertura hacia la opción individual conserva un elemento fuertemente “institucionalizado”, es resultado de procesos sociales que ningún individuo puede controlar. Para que una sociedad exhiba el “individualismo institucionalizador” se requiere altos niveles de autocontrol en sus miembros y ésta capacidad depende de la internalización individual de valores y por esta razón la escuela constituye el ámbito moderno de socialización tanto para la asignación como para la integración. Se puede observar claramente como la teoría de Parsons evoluciona de una concepción del orden como consenso social a una entendida como patrón colectivo y de la dependencia del control en los procesos de integración y estabilidad al autocontrol basado en la internalización de normas y valores tal como lo sugirió Durkheim.

La razón por la que quienes cultivan las ciencias naturales tienen dificultad para admitir la existencia de un orden en los fenómenos sociales es que esos órdenes no pueden expresarse en términos físicos, puesto que si lo definimos así no es posible apreciar ningún orden. Se trata de un orden en el que las cosas se comportan de la misma forma porque *significan* lo mismo para todos. El modo en que se forman los senderos en un terreno agreste es un buen ejemplo. En primera instancia, todo el mundo buscará por sí mismo lo que, a primera vista, parezca la mejor ruta, pero el hecho de que esa ruta se utilice continuamente hace que sea más fácil de transitar; y de este modo, gradualmente irán apareciendo caminos definidos que serán transitados en detrimento de otras rutas alternativas. En otras palabras, surgirá un orden espontáneo producto de acciones necesarias e impredecibles (Hayek, 2003)

El primer cuestionamiento a la hegemonía de Parsons se llamó a sí mismo *Teoría del Conflicto* en clara oposición al problema del orden. De hecho el primer modelo elaborado por Rez (1961) trabaja dentro de una estructura paralela a la de Parsons con el fin de volver más visibles y significativas las diferencias. Al considerar la asignación como el proceso fundamental no es de extrañar que desemboque en los caminos de la “dominación de clase”. De esta manera el

orden es el resultado de la afirmación del poder por parte de un sólo grupo y, en consecuencia, es conflictivo por definición.

En forma similar pero en dirección contraria, la *Teoría del Intercambio* de Homans (1964), regresa la teoría sociológica al mecanismo de ajuste automático de la tradición liberal que rechazaba Parsons. El Parsons de Homans difiere del de Reza porque insiste en la superioridad de las teorías individualistas y reclama la tradición de la economía clásica en donde el intercambio individual conduce al equilibrio y la armonía, el orden es por lo tanto inherentemente estable a condición que los intercambios sociales funcionen libremente y en paz. En Homans las normas y los valores se refieren sólo al marco colectivo de la acción no a la acción misma y, por lo tanto, la sociología se debe ocupar de la conducta y no de las reglas. Esta percepción de la conducta como intercambio conduce a una visión del orden social como negociación continua.<sup>3</sup>

Si se presupone una posición colectivista del orden social se está frente a un dato externo en el cual los patrones sociales son previos a todo acto individual y producto de las estructuras. Al contrario si se acepta la teoría individualista se insiste en que estos patrones son producto de la negociación individual y, en consecuencia los individuos siguen el orden o se revelan según sus intereses y deseos. Las teorías individualistas son atractivas y poderosas porque preservan la libertad de manera abierta, pero pagan un alto precio conceptual por esta reivindicación de la acción al otorgar un voluntarismo poco realista y las teorías colectivistas al reconocer los controles sociales tienen enormes ventajas en la explicación del orden, pero al costo grande de dejar indeterminado el papel de la acción (Alexander, 1990).

Los estudios sociales no tratan de relaciones entre cosas, sino de relaciones entre hombres y cosas o de relaciones que mantienen los seres entre sí, su objetivo es explicar los resultados

---

<sup>3</sup> A pesar de que la temprana teoría de Mead acerca de la interacción tuvo el potencial para hacer un considerable aporte al debate teórico posparsoniano, los trabajos contemporáneos se alejaron del impulso institucional y colectivo de Mead con lo cual la teoría de la acción y del orden perdió una buena oportunidad para construir una solución. Quizás el esfuerzo más importante es el de Goffman (1959) con la "Presentación del self en la vida cotidiana" En este texto se pinta un cuadro estratégico y maquiavélico del orden social, en el cual los individuos utilizan la astucia y la falsa publicidad para hacer su voluntad. El orden social no se basa en motivos sinceros, no implica solidaridad ni refleja valores superiores y simplemente se sostiene porque el participante "oculta sus propias necesidades detrás de declaraciones que afirman valores a los cuales todos los presentes se sienten obligados a respetar de labios para afuera" (Goffman, 1959:9). En el mundo de Goffman los actores no sólo están solitarios sino alienados, en vez de una sociedad libre se vive un mundo desencantado. Para Goffman se trata de averiguar cómo se manifiesta el orden y cómo los individuos usan el orden en sus estrategias de interacción. Necesitan, en consecuencia, un marco estable y compartido que hace posible la interacción, es decir, toman el orden como dato. Las "situaciones" entendidas como relaciones cotidianas, revelan la estructura del orden social que se manifiesta a su vez en las estrategias de interacción: el orden es un conjunto de pautas que regulan la vida social.

no intencionados o no planeados de los actos de muchas personas. La base de esta definición se fundamenta en la tesis de que los que actúan son siempre y sólo los individuos movidos por ideas o creencias. A este individualismo metodológico se opone el colectivismo metodológico, con su tendencia a ver realidades sustanciales tras conceptos tales como “clases”, “sociedad” y otros. Según Hayek (1990, 2003), el colectivismo metodológico es *realismo ingenuo* pues trata como hechos lo que no son más que construcciones mentales o imprecisas teorías del vulgo. Así pues, no son las entidades colectivas las que actúan, sino los individuos cuyas acciones intencionales producen consecuencias no intencionadas. Los acontecimientos sociales son ciertamente siempre fruto de la acción humana, pero no siempre son resultados de proyectos intencionales.

En la vida real, los individuos parecen estar en un punto intermedio entre el agente racional de la economía y el actor, que sigue reglas o normas de la sociología. El intercambio generalizado y las instituciones dependen de un consenso valorativo que son formas de intermediación que hacen de la acción, la solidaridad extensa que permite crear organizaciones que tienden a ejecutar procedimientos y creencias. Las instituciones, entonces, descansan sobre algo más sólido que es la formalización y objetivación de normas que funcionan como límites para las posibles elecciones. Recientemente han aparecido esfuerzos en la línea de conciliar estas visiones extremas rivales, proponiendo un modelo de comportamiento basado en actores que con cierta racionalidad, adoptan de manera cambiante reglas o normas para algunas de sus conductas.

No son las sociedades las que entran en interacción entre si sino los individuos. El término “sociedad” designa toda zona que tenga un máximo local de cohesión sin presumir que sea bien ordenada, pues la interacción puede ser tanto destructiva como cooperativa. Superponiéndose a las sociedades y a las culturas están los Estados que tienen fronteras estrictas. En gran medida los Estados forman sociedades y culturas al regular las interacciones y al imponer la uniformidad.

A menudo el Estado es responsable de dicho orden a través de la coerción de las expectativas, de la inducción a la cooperación y del castigo de las actividades indeseables. Sin embargo, existe otro aspecto interesante a analizar que son los mecanismos espontáneos y descentralizados de la coordinación y la cooperación. En todo intento de comprender estos mecanismos tanto la sociedad como la cultura son importantes. La sociedad es un fenómeno global que permite la creación de vínculos más débiles a un número mayor de personas y la

cultura es un fenómeno local que permite estrechar fuertes vínculos entre un número pequeño de personas.

El orden social en esta perspectiva puede ser analizado a través de dos formas la de conducta estable y predecible y la de conducta cooperativa. En consecuencia hay dos conceptos de desorden, el primero entendido como imposibilidad de predecir y el segundo concebido como falta de cooperación, que es el típico caso hobbesiano del Estado naturaleza. Es posible demostrar que las “normas” no garantizan la predicción perfecta y que la conducta cooperativa no produce necesariamente una solución tipo “óptimo de pareto”, por lo tanto el orden real es dinámico e imperfecto, es el resultado de un proceso histórico.

Para entender el problema de la imposibilidad de predecir es básico considerar la estructura de la acción e interacción social. A menudo las personas tienen una información incompleta sobre las preferencias de otros pero puede haber orden y probabilidad de predecir a pesar de la incertidumbre, es decir se trata de un proceso que implica “n” jugadas. Hay situaciones, además, que no tienden a equilibrio alguno, otras que tienen múltiples equilibrios y algunas que logran un equilibrio demasiado inestable. Quizás la primera sea rara pero no hay duda que las otras son comunes, de tal forma que el orden no puede estar asociado con la existencia misma del equilibrio ni de la optimización. (Elster, 1989, 1991)

Una importante condición de la conducta predecible es la capacidad de transmitir comunicaciones creíbles sobre el comportamiento futuro, lo cual afecta no sólo la estabilidad social sino también el problema de la cooperación. De ahí que las sociedades con fuertes normas de venganza y códigos de honor registren más muertes violentas que otras sociedades. El desarrollo económico, científico y técnico mina los estrictos códigos de honor y tiende a deteriorar la capacidad de hacer amenazas y promesas creíbles, la gente es menos violenta pero también menos cooperativa. Otra razón por la cual las normas tienden a perder su dominio sobre los espíritus en el mundo moderno es la movilidad social y geográfica.

Lo anterior no implica negar la importancia de las normas para resolver los grandes problemas del orden social como son la estabilidad y la cooperación sino que sirve para advertir que no garantizan por si mismas la anticipación perfecta de los eventos y que entre las dos dimensiones puede existir una relación contradictoria, es decir un “trade off”. El altruismo, la envidia, las normas sociales y el interés son todos factores que contribuyen en forma compleja al orden social, algunos mecanismos promueven la estabilidad y trabajan en contra de la cooperación y algunos facilitan la cooperación pero incrementan la violencia. El orden puede

ser estable o inestable, cooperativo o violento según la mezcla particular y peculiar de motivaciones.

Corriendo el riesgo de simplificar un tema tan complejo como la sociología del orden, se puede asumir algunas ideas centrales como fundamentos para el estudio del caso colombiano:

- El orden es un patrón colectivo y no una situación permanente de consenso social, donde las acciones se comportan de la misma forma porque significan lo mismo para todos.
- El orden no es el producto de una acción deliberada exógena sino el resultado espontáneo de enésimas acciones e interacciones individuales, con conocimiento e información limitada e incertidumbre respecto al futuro, sus consecuencias son en gran medida, impredecibles e inintencionadas.
- Como resultado de lo anterior, el orden no tiene una única solución de equilibrio general, tipo óptimo de Pareto; puede ser estable o inestable, cooperativo o conflictivo y su dinámica, en un contexto de incertidumbre, no está predeterminada y asume, por lo tanto, una trayectoria probabilística.
- Las acciones de millones de individuos son motivadas por intereses, reglas interiorizadas que prescriben comportamientos determinados, ideas o creencias, las cuales conforman un modelo mental y unas conductas, las cuales están dadas socialmente, pero pueden cambiar hacia adelante, en el proceso histórico.

Es interesante observar que en la construcción teórica sobre el orden tiene cabida la situación de conflicto pero no una situación como la violencia colombiana u otras de larga duración donde no se tiende a equilibrio ni solución alguna. Es necesario, entonces, junto a las reflexiones sobre el orden adjuntar unas reflexiones sobre la violencia.

El teorema fundamental de la violencia, se puede sintetizar en la idea de que la violencia es un instrumento para pasar de un orden a otro, y por lo tanto, esencialmente revolucionaria. Georges Sorel (1976) sostiene que "la fuerza tiene como objeto imponer la organización de determinado orden social en el cual gobierna una minoría, mientras que la violencia tiende a la destrucción de ese orden" (Sorel 1976: 238).

Para Arendt (1970), en cambio, la violencia se distingue del poder en que siempre requiere implementos y su sustancia está determinada por las categorías de medio y fin. Por naturaleza,

afirma, la violencia es instrumental. El poder no necesita justificación, lo que requiere es legitimidad, la violencia puede ser justificable, pero nunca será legítima. Por cierto, nos dice, una de las distinciones más obvias entre la violencia y poder es que el poder siempre requiere de mucha gente mientras que la violencia puede prescindir de ello, hasta cierto punto, porque depende de implementos: "la forma extrema del poder es todos contra uno, la forma extrema de la violencia es uno contra todos y esto es imposible sin instrumentos" (Arendt, 1970: 31). La práctica de la violencia, como toda acción, concluye Arendt, cambia el mundo, pero lo más probable es que este cambio traiga consigo un mundo más violento.

El análisis histórico del caso colombiano permite mostrar cómo es difícil sostener la identidad que propone Sorel entre violencia y revolución, ya que si bien es cierto que existen fuerzas que usan la violencia para destruir el orden no todas comparten un propósito de cambio social y político, los bandoleros y la policía conservadora, por ejemplo, usan la violencia y el terror para conservar o restaurar el orden establecido. La violencia no es un instrumento para destruir un orden y construir otro distinto sino que está relacionada con el orden mismo, la violencia no sólo es un instrumento sino básicamente es un ambiente con una dinámica inercial.<sup>4</sup>

Por naturaleza la violencia es algo instrumental y es común analizarla como algo externo que amenaza o destruye un orden, sin embargo es posible considerarla como una forma de poder y en algunos casos o procesos transitorios no es simplemente una fuerza anti social, sino productora de subjetividades, verdades históricas e identidades; en suma del orden social nacional o regional. La fuerza y su uso y las formas de poder y comunidad que generan son efectuados por individuos y grupos específicos en beneficio propio y como tales, no son atributos naturales ni inevitables de una formación social sino resultados de procesos históricos concretos (Poole, 1994).

La violencia en Colombia no ha cambiado el mundo aunque si ha producido más violencia. Esta modificación parcial de la tesis de Arendt es fundamental para demostrar que si bien es cierto que la violencia y la democracia han coexistido en Colombia, el orden producto de esta relación es profundamente inestable y la democracia sustancialmente restringida, de tal forma que

---

<sup>4</sup> Expulsar de una vereda a personas de otro color político u supuestamente otro bando no es necesariamente un conflicto de tierras, aun cuando la tierra cambia de manos como resultado. En el trabajo de Ortiz sobre el Departamento del Quindío las apropiaciones de tierra ocurrieron hacia el fin del ciclo de la violencia, y al menos queda claro que no fueron su motivo ni inicial ni principal. Un paralelo con Belfast hará mayor claridad; las casas cambiaban de habitantes como resultado de la violencia sectarea, pero nadie arguye que los problemas de vivienda fueron importantes como causa de aquella violencia. (Deas, 1999: pag 61).

construir un orden estable y democrático requiere la erradicación de la violencia, no es sostenible esta coexistencia de manera permanente.

## **1.2 La teoría del Estado moderno y las clases sociales.**

De acuerdo con la exposición magistral de Mann en su obra cumbre “Las fuentes del poder social” (1997), en general suelen considerarse tres teorías sobre el Estado: la teoría de las clases, la teoría pluralista y la teoría elitista. Gran parte de las teorías de las clases son marxistas. Marx tendía a reducir el Estado a las relaciones económicas de poder. Los Estados serían pues funcionales respecto de las clases y los modos de producción. Los marxistas consideran que el Estado moderno tiene solo una autonomía relativa porque, en última instancia, sirve a la acumulación de capital y regulación de clase y aunque suelen añadir “contingencias históricas”, raramente la teorizan

Al contrario de la teoría de clases, que intentan explicar todos los Estados, la teoría pluralista pretende explicar sólo los modernos Estados democráticos. El pluralismo es la democracia liberal vista desde si misma, La modernización se llevó a cabo en dos procesos: la aparición de una “contestación” institucionalizada entre los partidos y los grupos de presión que representan una pluralidad de intereses dentro de la sociedad y, un momento en el que se reivindica la “participación” del pueblo en esa contestación. La democracia auténtica, que Dahl llama “poliarquía” sería el producto de combinar la contestación y la participación

El pluralismo reconoce con razón la importancia de la democracia de partidos para la historia de occidente y que la sociedad es algo más que las clases. Sin embargo, comete dos errores. En primer lugar, aunque plantea un Estado más complejo, es en definitiva funcionalista y reduccionista, el Estado continua siendo un lugar, no un actor, y carece, pues, de poder autónomo; la política irradia hacia dentro para controlarlo. En segundo lugar, considera que las clases, sectores, regiones, religiones son análogos y sistémicos en su competición mutua. Una vez más, como las teorías de las clases, el Estado es unitario y sistémico. Cualquiera que sea el término usado por los pluralistas, el Estado es el “factor de cohesión” de la sociedad.

La teoría del elitismo prosperó a comienzos del siglo XX y subrayó el aumento del poder de la “clase política” a lo largo de la historia. Mosca (1939) localizó el poder político en la organización centralizada, una minoría organizada, centralizada y cohesionada podría controlar y derrotar siempre a la masa desorganizada, argumenta con razón. Por tanto Mosca como

Pareto destacan que el poder de las elites políticas se origina en otro lugar, en la sociedad civil, y es a la larga vulnerable a las nuevas contra elites que surgen de ella, la historia del poder no es la historia de la lucha de clases sino un cementerio de elites. De ahí que los elitistas clásicos consideren el poder político una relación dinámica entre el Estado y la sociedad civil, lo cual es sin duda correcto.

Sin embargo, hacia 1980, la atención de los sociólogos se concentró en los poderes estatales centralizados. Las puntualizaciones de Theda Skocpol (1994) contienen dos versiones distintas de la autonomía del Estado que Mann ha denominado “elitismo auténtico” y “estatismo institucional”. Los elitistas auténticos subrayan el poder distributivo de las élites estatales sobre la sociedad, de ahí que consideren actores a los Estados e invierten las teorías pluralistas y de clases: el poder distributivo irradiará ahora desde el Estado, no hacia él. La mayor virtud de los elitistas auténticos consiste en subrayar un aspecto del Estado que los demás han silenciado de manera imperdonable: el hecho de que los Estados viven en un mundo de Estados y “actúan” en una dimensión geopolítica.

Skocpol ha llevado a cabo una revisión fundamental de la autonomía del Estado. Según su expresión: “El Estado es una estructura con lógica e intereses propios”. Los “intereses” son obviamente propiedades de los actores, pero la “lógica” no implica necesariamente la existencia de actor o élite alguna. La autonomía del Estado residiría menos en la autonomía de las élites que en la lógica autónoma de unas determinadas instituciones políticas surgidas en el curso de anteriores luchas por el poder y luego institucionalizadas. Así pasamos del Estado como lugar pasivo al Estado, no como actor pero sí como “lugar activo”. Mann denomina “estatismo institucional” a ésta aproximación al poder estatal y lo acepta como parte del “materialismo organizado”, la teoría demuestra ser muy eficaz en el caso del surgimiento de los Estados nación con un conjunto masivo de instituciones políticas.

Los Estados presentan una apariencia caótica, irracional, con múltiples autonomías ministeriales, presionada de forma errática e intermitente por los capitalistas, pero también por otros grupos de poder. Por consiguiente Mann ofrece, una quinta teoría, que describe con una expresión popular: El Estado no es una conspiración sino un “embrollo”. Muchos sociólogos están convencidos de que la vida social responde a un orden y a unos modelos, pero tienden a despreciar las particularidades y exageran el poder y la cohesión de los actores estatales. En realidad, el Estado es *al mismo tiempo* un lugar y un actor (Mann, 1997: 73).

Tomando como base de partida la teoría de Weber, Mann define el Estado en los siguientes términos:

“El Estado es un conjunto de instituciones y personal que implica una centralidad, en el sentido de que las relaciones políticas irradian desde el centro y hacia el centro, para abarcar una demarcación territorial sobre la que ese Estado ejerce en alguna medida, una capacidad de establecer normas autoritarias y vinculantes, respaldadas por algún tipo de fuerza física organizada” (Mann, 1997:80)

El Estado moderno añade unas instituciones rutinarias, racionalizadas y formalizadas de gran alcance sobre los ciudadanos y territorios, encarna lo que Weber llama la “dominación legal racional” como nunca antes había ocurrido, pero no se trata de que el Estado haya aumentado su poder sobre la sociedad, por el contrario, los ciudadanos y los partidos han penetrado en el Estado moderno como nunca antes. El Estado se ha convertido en un Estado nación, que representa también el sentido de comunidad que abrigan sus ciudadanos y subraya la peculiaridad de sus intereses exteriores respecto a los ciudadanos de otros Estados.

Los Estados del siglo XIX crecieron súbitamente en relación con sus sociedades. Las funciones estatales pasaron de su tradicional cristalización militar a tres tareas civiles más amplias. La mayor y más uniforme de ellas consistió en la capacidad de proporcionar nuevas estructuras de comunicación; la segunda, especialmente en los países que llegaron tarde a la industrialización, fue el aumento de la intervención del Estado en la economía y, la tercera y última, justo al final del periodo y en las economías más avanzadas, consistió en la creación de las formas modernas del Estado asistencial.

Al Respecto anota Mann:

“Casi todos los funcionarios centrales y la mayor parte de los adscritos a los gobiernos locales y regionales recibían un salario; la selección y los ascensos mediante pruebas impersonales de competencia se desarrolló igualmente, aunque con mayor lentitud; la organización por departamentos se asemejaba ya al modelo burocrático por funciones bajo la autoridad de una jerarquía centralizada e integrada nacionalmente y la separación de los partidos políticos y la administración se produjo más tarde. En todas partes la burocratización se vio precedida de las correspondientes ideologías como la ilustración, el utilitarismo y otros radicalismos propios de la clase media. Se trataba de una respuesta eficaz al enorme crecimiento de la administración, a su diversidad y a su nuevo alcance geográfico. La capacidad de los ideólogos para comunicarse internacionalmente permitió a los actores poder aprender las técnicas burocráticas de otros países antes de llevarla a la práctica en el propio. El moderno Estado burocrático fue primero una idea que, inexorablemente se hizo realidad” (Mann, 1997: 81)

Lejos de perder cohesión, las administraciones civiles la ganaban a medida que comenzaban a crecer, si bien con dos restricciones. En primer lugar, la cohesión no era tanto la característica de un Estado autónomo como una relación entre el Estado y la sociedad civil, pero la eficacia y la cohesión de los Estados dependían tanto de sus propias capacidades burocráticas como de que los funcionarios estuvieran insertos en la cohesión nacional de las clases dominantes y constituyeran su expresión. Cuando los Estados actores presentaban una mayor autonomía respecto a la sociedad civil, encontraban también mayor dificultad en actuar cohesivamente o fueron cohesivos pero débiles.

La intención de “conservar el orden” por parte del régimen combinaba la acción “policial” con la “asistencial”. Las fuerzas encargadas de mantener el orden se hicieron muy variadas, primero fueron paramilitares y luego policía civil y lo mismo ocurría en la acción asistencial. Lo tradicional había sido la Ley de pobres aplicada en el plano local, pero la industrialización, la movilidad geográfica y el aumento del desempleo sectorial introdujeron tensiones de expresión irregular. No obstante, aparecieron otras dos formas de asistencia: el seguro privado y el Estado de bienestar selectivo. Es decir, no se trataba de una ciudadanía social universal.

El capitalismo y el industrialismo se han sobreestimado. Sus poderes difusos excedían sus poderes autoritarios, de ahí que se apoyaran más en las organizaciones de poder político y militar, que a su vez configuraron ambos fenómenos. Las diferencias entre los Estados eran enormes, los Estados eran territoriales y los territorios están configurados de formas muy particulares. Las economías agrarias reforzaron la particularidad territorial, en tanto que las economías industriales lo debilitaron.

El capitalismo transformó también las relaciones del poder distributivo en todos los países y generó clases políticas y extensivas a una escala desconocida en la historia. Puesto que el capitalismo fue predominantemente una organización de poder difuso, su organización autoritaria de clase resultó ambivalente desde el principio ya que las burguesías, las pequeñas burguesías y las clases medias eran económicamente heterogéneas. Así, el desarrollo económico del capitalismo produjo múltiples organizaciones colectivas, que si bien desarrollaron de forma inherente el conflicto dialéctico que Marx esperaba, no predominaron sobre las demás. Ni las clases eran puramente económicas ni los Estados puramente políticos.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> El rasgo más duradero de los Estados modernos es el polimorfismo. El Estado puede cristalizar una semana como conservador y cristiano cuando se restringen los derechos al aborto, pero a la siguiente cuando se regulariza el

El criterio económico amplio de Marx para explicar la formación de las clases era la “posesión efectiva” de recursos económicos. En el capitalismo, el modelo genera dos clases antagónicas principales, los propietarios capitalistas y los proletarios sin propiedad. También señaló una clase intermedia de pequeños burgueses que poseían sus propios medios de producción pero no dominaban el trabajo de otros. Los weberianos identifican las clases según las capacidades del mercado, lo que produce un gran número de estratos y grupos basados en el disfrute de la propiedad, la cualificación laboral escasa y los grados de formación.

Marx nos brinda un segundo criterio, las clases tienen capacidad de organización, no sólo son “clases en sí” sino que pueden ser “clases para sí”. Cuando al criterio económico no se suma el organizativo se produce lo que podemos denominar una “clase latente”, que corresponde aproximadamente a una clase objetiva o “clase en sí”. Sí las clases han de ser actores de poder significativos en el mundo real deben estar organizadas, extensiva y políticamente.

Marx creyó que las clases modernas se encontraban insertas en una lucha frontal de naturaleza dialéctica. El modo capitalista de producción había proporcionado tanto a la burguesía como al proletariado una capacidad de organización que abarcaba al conjunto de la sociedad. Marx descubrió una verdad esencial, el capitalismo había creado unas clases potencialmente extensivas, políticas y podríamos agregar ocasionalmente simétricas y dialécticas, un fenómeno muy raro en las sociedades anteriores.

La mayoría de las clases dominantes muestran una conciencia ambivalente, comparten una comunidad cohesiva y una acendrada defensa de sus intereses, pero las clases subordinadas suelen encontrarse inserta en organizaciones que aportan confusión en el sentido estricto de clases. Las sociedades son confusos campos de batalla, en los que luchan por nuestra conciencia toda una multitud de redes de poder. En las sociedades modernas la clase es sólo una de las principales forma de identidad de los sujetos. Las clases completas y puras nunca organizan los grandes cambios sociales.

Existen cuatro fallas económicas que debilitan por sistema la solidaridad de clases: El sector económico fragmenta las clases; las relaciones directas de producción pueden generar

---

escándalo de los ahorros y los créditos bancarios como capitalista y más tarde puede asumir la forma de superpotencia, cuando envía tropas al extranjero para defender sus intereses económicos y políticos nacionales. La tesis implícita es que las sociedades no son sistemas, es decir, que no existe una estructura que determine en última instancia el conjunto de la vida social, o al menos ninguna que nosotros podamos discernir o localizar.

colectividades mucho más pequeñas que una clase, esto es, industrias, empresas, ramas y oficios; los estratos y las fracciones dividen las clases, y, el Estado Nación mezcla las clases y forma segmentos nacionales. La indiferencia de Marx hacia el poder ideológico, político y militar no es sólo un desprecio por los fenómenos externos al capitalismo y a las clases sino una visión parcial e incompleta de la historia.

Marx sostuvo con razón que el capitalismo había revolucionado las “fuerzas productivas” de la sociedad, esto es, el poder económico colectivo, pero sobrevaloró las tendencias revolucionarias del proletariado, como había sobrevalorado antes las de la burguesía. Incluso cuando las revoluciones rozaron el éxito lo hicieron por razones muy distintas a la mera lucha de clases. Aunque la historia no sea “la historia de la lucha de clases”, las clases existen efectivamente y compiten con otros actores de poder por la voluntad humana.

No obstante, para saldar con éxito su lucha necesitan un sistema dotado de sentido y de principios, es decir una ideología, en su doble sentido de moral colectiva inmanente y mensaje trascendental capaz de totalizar la lucha y concebir una sociedad alternativa. La conciencia revolucionaria, según Lenin, requiere el liderazgo de una vanguardia de intelectuales distintos a la clase, aunque no explica de donde proceden. Un marxista, Lucien Goldman (1964) ha tratado de hacerlo, piensa que los intelectuales desarrollan el máximo de conciencia posible en virtud de su posición pública y del carácter ideológico de su profesión, sin embargo agrega que la clase emergente se apropia de sus ideas y luego prescinde de ellos.<sup>6</sup>

Marx pensaba que las clases crean sus propias ideologías y articulan su propia práctica y sus propios intereses, es posible que reciban la ayuda de intelectuales como él mismo, pero entonces se trata sólo de estructurar una ideología ya inmanente. Esta idea plantea dos problemas: en primer lugar, como en otras teorías instrumentales de la acción, la teoría del

---

<sup>6</sup>Los ideólogos confiaban en una moral y un conocimiento superiores, basados en los principios. La moral, la ciencia y la historia estaban de su parte, despreciaban a los pragmáticos y a los conformistas. Los políticos, sin embargo, sabían que el mundo no se gobierna con principios, sino con compromisos, coerciones y corrupción. Pero cuando la crisis fiscal-militar se agudizó y el régimen se negó a pactar, su práctica institucionalizada demostró ser insuficiente y tuvieron que recurrir entonces a los principios y a quienes lo sustentaban. Sacudidas por el militarismo y excitadas sus pasiones morales por las ideologías, demandaron un gobierno más representativo que abría el camino a la democracia. Así pues, el origen de las naciones, fue en esencia, los movimientos por la democracia. No obstante, en este punto se vieron enfrentadas a un dilema: democratizar el Estado central o reducir su poder y democratizar los niveles locales y regionales del gobierno. Lo que determinó la elección final fue el entramado de relaciones del poder político e ideológico. Desde el punto de vista político, la elección dependió del grado de centralización que presentaron en ese momento las instituciones del Estado.

intercambio y la de la elección racional, no es evidente que los intereses puedan estimular por si mismos el tipo de acción que Marx planteaba; en segundo lugar tanto como la ideología importan los ideólogos, intelectuales, periodistas, dueños de cafés y maestros, entre otros, capaces de movilizar la conciencia de clase.

Los medios ideológicos desempeñaron, en definitiva funciones técnicas con un alto nivel de especialización, pero los ideólogos tuvieron también capacidad de creación. Las clases y las facciones estatales no estaban plenamente constituidas, sino que emergían de forma intersticial, los ideólogos ayudaron a crear sus “comunidades imaginadas” (Mann, 1997: 66), especialmente en los casos de las revoluciones americana y francesa. Una elite de poder ideológico, la intelligentsia, se convirtió en un actor colectivo, tal como lo había sido en otras épocas la clase sacerdotal.

La bibliografía sobre la formación del Estado en Europa y, en general, los países desarrollados, tienen en común que no consideran en sus análisis el proceso mediante el cual un Estado puede colapsar parcial o profundamente, perdiendo o cediendo control sobre el monopolio de la fuerza y de sus territorios, resultado de diversas circunstancias como conflictos al interior de las clases dominantes, bonanzas internas recurrentes, de tipo legal o ilegal, consolidación de actores con poder político militar que desafían la autoridad y soberanía del Estado, especialmente en la periferia. Y además no consideran algo que es muy importante, para el caso colombiano, que ésta situación crítica puede convertirse en un problema crónico y recurrente, circunstancia en la cual el orden asume una dinámica en la cual se configura un escenario de empate catastrófico.

El Estado colombiano que no pudo consolidarse en la tormenta de las guerras civiles del siglo XIX, no se afirma tampoco durante el período de 1930 a 1957 e incluso sufre un colapso agudo con la Violencia desatada a partir de 1948. Las razones son simples, en nombre del liberalismo económico las élites rechazaron todo tipo de intervención duradera del Estado en la gestión económica y en la distribución de la riqueza, se opusieron radicalmente a la instauración de un Welfare State y se movilizaron para derrotar el proyecto populista al que veían como el prelude de la revolución socialista.

La única salida para superar el derrumbe del Estado fue promover la solución de la dictadura militar en 1957 y para estabilizar el sistema lograr el acuerdo del Frente Nacional, con el cual se elige la alternativa de un régimen clientelista. El clientelismo, permite la convivencia pacífica de las élites, el funcionamiento autónomo de los mercados y el apoyo electoral pero al costo

del burocratismo, la apatía, la baja legitimidad de las instituciones y la rebelión de las minorías. Muchas de las críticas al Frente Nacional son difíciles de probar científicamente, pero eran fáciles de promover políticamente, como de hecho ocurrió.

Durante el Frente y el post Frente Nacional el Estado experimentó una situación de relativa calma que comienza a cambiar con la administración de López Michelsen debido a la combinación de anomalías como la crisis macroeconómica y moral, la intensa movilización social, la profunda división en el seno de las élites y la emergencia de las acciones guerrilleras. De todas formas el Estado no logró superar su situación de debilidad, al negarse a promover reformas estructurales, institucionales y políticas audaces. Si bien modernizó las instituciones, avanzó en la calidad de la burocracia y mejoró el manejo macroeconómico y el estado de las finanzas públicas, no tocó para nada aspectos fundamentales como la distribución de los activos, la reforma agraria, la revolución de las costumbres políticas, el desmonte del clientelismo y la corrupción y los derechos de las mayorías y minorías; en fin el Estado perdió una oportunidad enorme, en una fase de relativa tranquilidad, para erradicar la violencia e impedir la catástrofe posterior.

El Estado colombiano se caracteriza a lo largo del siglo XX por el dominio de una “oligarquía”, compuesta por los grandes propietarios de las haciendas o latifundios, herencia del final del siglo XIX, la poderosa burguesía cafetera y la burguesía industrial incubada al amparo del proceso sustitutivo de importaciones. Los productores cafeteros fueron el gremio más importante desde comienzos del siglo hasta el final del Frente Nacional. En la segunda mitad del siglo XX, en la medida en que el país se fue modernizando, el desarrollo industrial y de la agricultura empresarial comenzó a determinar la composición del PIB y el sector financiero y las exportaciones no tradicionales crecieron de manera significativa, la coalición de clases en el poder se extendió, dando lugar a una transición tardía pero acelerada hacia lo que los teóricos llaman “poliolarquía”. A partir de los años 70 el Estado conocería unos cambios muy importantes en la coalición de poder con la participación creciente de los exportadores no tradicionales, el sector financiero, que para finales del siglo se convertiría en el mayor poder económico, y una clase política de tipo clientelista con enorme influencia en las decisiones del gasto público y la burocracia.

Pero al examinar la estructura de la propiedad y la riqueza se puede constatar la enorme concentración de los activos en unas pocas familias que monopolizan el conjunto de las actividades económicas e influyen de manera notoria en las decisiones políticas

fundamentales, de tal forma que aunque la coalición de poder se amplía por sectores de la actividad económica se mantiene reducida por estructura social de la propiedad, lo cual explica que la caracterización del Estado colombiano como oligarquico y excluyente, se haya convertido en la tesis política dominante, especialmente desde el Frente Nacional.

Esta estructura de la propiedad solamente ha comenzado a cambiar gradualmente a partir de los años 90 como resultado del proceso de globalización de la economía, el cambio constitucional del 91 y la creciente violencia en el país. Una buena parte de los activos se han transferido al capital multinacional y otra parte se ha filtrado hacia la burguesía emergente con base en negocios de diversa índole y el clientelismo político, que ha venido engordando una nueva clase de “contratistas” que monopoliza el gasto público y garantiza la continuidad del poder local al controlar feudalmente el capital electoral. Estos nuevos sectores han desafiado la coalición de poder anterior buscando su incorporación en medio de pujas y conflictos pues no hacen parte de la oligarquía tradicional.

En este sentido el proceso de conformación del Estado “moderno” colombiano está lejos de las teorías pluralistas y de las teorías elitistas, pues no ha existido nada parecido, en forma pura, a la diversificación, diferenciación, pluralidad y circulación de intereses que identifican las teorías mencionadas. En lo que sí tienen razón los elitistas es que esta minoría organizada, centralizada y cohesionada ha podido siempre controlar y derrotar a la masa desorganizada y en lo que tienen razón las teorías pluralistas es que estamos frente a una democracia liberal, según sus criterios, desde 1886. Esta convivencia entre poder económico, político y social concentrado y democracia liberal contradice buena parte de los enfoques sociológicos de la “modernización”. Teniendo en cuenta que la “modernización” se lleva a cabo en dos procesos políticos, la presencia de una “contestación” institucionalizada de los partidos y los grupos de presión que representan la pluralidad de intereses y la “participación” del pueblo en esa contestación, hay que decir que este proceso se frustró totalmente en la violencia del 48 y todavía no aparece de manera plena aún después de la Constitución del 91.

El cambio se produjo durante el siglo XX, el cambio económico fue múltiple; el poder colectivo y la mayor parte de las formas de poder distributivo experimentaron alteraciones, pero no revoluciones; los tradicionales actores de poder dominantes sobrevivieron mejor de lo esperado; y los actores de poder fueron conscientes de las transformaciones estructurales, pese a la extrema complejidad de las mismas. La mayoría de las clases dominantes mostraron una conciencia ambivalente, compartiendo una acendrada defensa de sus intereses, pero las

clases subordinadas se encontraron insertas en organizaciones e ideologías, que sólo aportaron confusión a sus intereses. La intelectualidad se dividió entre un grupo liberal partidario de las reformas, una izquierda confundida entre la lucha de masas marxista y la lucha armada, los abogados defensores del sagrado orden santaderista y la Iglesia que aportaba su tradicional apoyo a la asistencia social y la defensa de los valores fundamentales del status quo estatal.

El Estado evolucionó, entonces, con base en lo que sostienen las teorías del “estatismo institucional” de Theda Skocpol y la ya famosa teoría del “embrollo” de Mann. El Estado comenzó a constituirse en un “lugar “activo”, con un conjunto de instituciones activas, pero sin cohesión, sin orden, con políticas inconsistentes y contradictorias y, en general, a la deriva. El Estado colombiano se volvió, como ninguno en la región, un objeto particular de captura de todos los intereses legales e ilegales y a la vez un “actor” volátil y confundido entre los objetivos supremos de orden y violencia, dependiendo de las fuerzas políticas e ideológicas dominantes coyunturalmente.

### **1.3 Las revoluciones, los movimientos sociales y la acción colectiva.**

Una definición restrictiva de revolución como la planteada por Marx en el *Manifiesto comunista* de un acontecimiento singular, que posiblemente sólo ocurre en condiciones excepcionales y que modifica la historia de un pueblo, tiene la ventaja de ser estricta. Una definición más amplia de las revoluciones supone apoderarse del poder de los estados, y por consiguiente, su probabilidad y naturaleza varían en función del sistema de estados en vigor. Así pues, las revoluciones adoptan formas muy distintas en un escenario agrario y en un entorno industrial. Siendo iguales todos los demás aspectos, un Estado debilitado es más susceptible de sufrir una revolución que un Estado fuerte.

En este sentido consideramos que una revolución es una transferencia por la fuerza del poder del Estado, proceso en el cual al menos dos bloques diferentes tienen aspiraciones, incompatibles, entre sí, para controlar el Estado, y en el que una fracción importante de la población apoya las aspiraciones de cada uno de los grupos (Tilly, 1995) Con arreglo a ésta definición, las rebeliones que son aplastadas, los golpes incruentos y las transformaciones sociales impuestas desde arriba no pueden considerarse plenamente como revoluciones pero pertenecen a una categoría próxima

Una revolución tiene dos componentes: una situación revolucionaria y un resultado revolucionario. Una *situación* revolucionaria entraña una soberanía múltiple donde dos o más bloques tienen aspiraciones de controlar o ser Estado, similar al concepto de poder dual de León Trosky. Un resultado revolucionario se produce cuando tiene lugar una transferencia de poder de manos de quienes lo detentaban antes de que se planteara una situación de soberanía múltiple, a una nueva coalición gobernante, en la que ciertamente, pueden estar incluidos algunos elementos de la coalición anterior (Tilly, 1995:33).

En una situación revolucionaria convergen tres causas inmediatas:

1. la aparición de contendientes, o de coaliciones de contendientes, incompatibles entre si, para controlar el Estado o una parte del mismo.
2. El apoyo de esas aspiraciones por parte de un sector importante de los ciudadanos;
3. La incapacidad, o la falta de voluntad, de los gobernantes para suprimir la coalición alternativa y el apoyo de sus aspiraciones.

Generalmente, las revoluciones de mayor envergadura contienen no una sino una sucesión de situaciones revolucionarias; cambian los oponentes, cambian los gobernantes y también cambian las aspiraciones, el apoyo de los ciudadanos y la capacidad de los gobernantes para hacer frente a los oponentes. Los fenómenos que acompañan a la derrota en un conflicto bélico, la desintegración de un imperio y un movimiento de protesta crean condiciones propicias para la formación de una situación revolucionaria, cuanto mayor sea la pérdida de capacidad y credibilidad del Estado más graves serán los problemas.

De igual forma, las situaciones revolucionarias tienen algo en común con los movimientos de protesta que terminan sin producir cambios fundamentales. Los movimientos sociales se producen muchas veces en oleadas, como lo demuestran las protestas de estudiantes y obreros en 1968 en gran parte de Europa y América. Durante esas oleadas, una serie de peticiones parecen inducir a otras, las organizaciones que participan en el movimiento social compiten entre si por conseguir el mayor apoyo posible y las exigencias son cada vez más radicales para luego ir perdiendo fuerza. En este proceso las primeras peticiones demuestran la vulnerabilidad de las autoridades lo cual indica inmediatamente a otros grupos que tal vez la situación es propicia para que planteen sus propias demandas, pero al lesionar los intereses de otros grupos, ya sea porque supone un ataque directo contra un grupo bien situado o disminuye la recompensa, genera una reacción importante que se puede expresar en una movilización en contra de la protesta.

En una situación revolucionaria es más probable que se produzca un resultado revolucionario si se forman coaliciones importantes entre los que aspiran a ocupar el poder y algunos miembros actuales del Estado y si la coalición revolucionaria cuenta con un ejército importante. De forma más general, las causas inmediatas de los resultados revolucionarios son las defecciones de miembros del Estado, la obtención de un ejército por las coaliciones revolucionarias, la neutralización o defección de la fuerza armada del régimen y el control de Estado por la coalición revolucionaria. Cuando todos esos procesos ocurren con rapidez, se ha producido una transferencia revolucionaria del poder.

Una revolución no es más que una transferencia por la fuerza del poder de un Estado y pocas situaciones revolucionarias tienen un resultado revolucionario. Con arreglo a esta definición, muchas guerras civiles y de sucesión entran en la categoría de revoluciones en la medida en que el poder cambia de manos después de una ruptura por la fuerza de la soberanía. Por definición, una gran revolución entraña una división fundamental en el gobierno (situación revolucionaria profunda) y una amplia transferencia de poder (resultado revolucionario trascendente). Ciertamente, la guerra civil implica una situación profundamente revolucionaria, pero no conduce necesariamente a un resultado revolucionario decisivo; a la inversa, una toma del poder desde arriba puede implicar un resultado revolucionario pero no una división profunda que pueda ser caracterizada como situación revolucionaria (Tilly, 1995: 34).

Según el estudio de las revoluciones europeas y la cronología recopilada, las situaciones revolucionarias se han producido las más de las veces cuando se han dado una o más de las tres circunstancias siguientes (Tilly, 1995: 290):

1. Cuando se agudizaban de forma notoria y visible las discrepancias entre las exigencias que planteaba el Estado a sus ciudadanos mejor organizados y sus posibilidades de hacerles cumplir esas exigencias;
2. Cuando el Estado planteaba a los ciudadanos exigencias que amenazaban fuertes identidades colectivas o violaban derechos incorporados a esas identidades; y
3. Cuando el poder del Estado disminuía de forma ostensible en presencia de fuertes competidores

La mayoría de las situaciones revolucionarias desembocan en resultados revolucionarios especialmente en el tercer caso cuando el Estado ha perdido en buena parte el poder coercitivo. Ahora bien, el desarrollo del proceso depende de la naturaleza del Estado, del poder coercitivo, de los principios predominantes, de la organización política fuera de los límites del

Estado y del sistema internacional. La naturaleza y profundidad del proceso a su vez depende de un conjunto de factores. En primer lugar, las diferencias sociales entre quienes ocupan el poder antes de que estalle la revolución y después de que concluya, cuanto mayores son esas diferencias más profundas serán las transformaciones registradas, en segundo lugar, de la profundidad del abismo abierto en la comunidad política, en general en una comunidad política totalmente dividida los cambios suelen ser mayores y, en tercer lugar, una circunstancia que influye notablemente en la trayectoria posterior que es el grado en que las luchas ocurridas durante la situación revolucionaria modifican la vida social

Las rebeliones campesinas masivas tuvieron lugar principalmente en estados de grandes dimensiones, escasamente capitalizados y con elevado poder de coerción, mientras que las luchas de los gremios por alcanzar poder y privilegios se concentraron en los territorios en los que se había desarrollado un intenso capital comercial y en los estados capitalizados.

La esencia del movimiento social nacional consiste en plantear exigencias explícitas y públicas a las autoridades nacionales en nombre de todo un sector desfavorecido como los trabajadores, los campesinos, las mujeres etc. Guarda una fuerte similitud con una campaña electoral, la diferencia es que el movimiento social nacional puede durar más tiempo y que los grupos acomodados raramente se unen a la protesta, normalmente son objeto de esas protestas. Entre sus métodos de acción característicos figuran las concentraciones, manifestaciones, reuniones y distribución de propaganda, aspectos todos ellos parecidos a una campaña electoral. La mayoría de las veces el movimiento lleva a cabo su labor a través de organizaciones sociales o asociaciones y en ocasiones se comete el error de identificar a las organizaciones como si fueran el movimiento debido a que los grupos tienen gran interés en presentarse como los portavoces para ganar audiencia e influencia en militantes y simpatizantes, es decir ganar poder.

Las revoluciones pueden distribuir las riquezas materiales como la tierra, quitándosela a los que tienen más y dándosela a quienes nada tienen, pero nadie puede distribuir las riquezas no materiales como la educación, el conocimiento y las relaciones sociales, y éstas que también están distribuidas desigualmente tarde o temprano, tendrán consecuencias igualmente materiales, pues las sociedades no son estáticas y la desigualdad como una de sus características se produce y se reproduce en forma continua. Las riquezas y las pobreza materiales y no materiales se influyen mutuamente y tienden a la desigualdad, son al mismo tiempo causa y resultado. El fracaso de la revolución no se debe, en consecuencia a la traición

de los líderes, a la desviación ideológica de sus conductores o a la ineficiencia de sus administradores, que suele ser común, sino a la fuerza de esta contradicción; lo más que estos líderes pueden hacer es demorar el resurgimiento de la desigualdad o esconderlo pero al costo de una inmensa represión.

Por lo tanto si bien es cierto que las revoluciones se hacen para luchar contra la desigualdad y fracasan en este intento, no es menos cierto que lo que en verdad sucede es que terminan quitando a unos ricos por otros, eliminando una oligarquía pero generando otra. Y es que lo verdaderamente importante no es la desigualdad sino la inequidad, es decir la injusticia, una desigualdad es injusta cuando impacta y resulta insuperable porque afecta los parámetros fundamentales en el ser humano como son la educación, la salud y las relaciones, se trata de capacidades y oportunidades. Esto nos enseña que el voluntarismo político siempre termina generando resultados opuestos a los buscados y que la justicia social se alcanza de una mejor manera con el desarrollo económico, es decir promoviendo el progreso y las libertades.<sup>7</sup>

Las tradiciones teóricas dominantes han tendido a ubicarse en lo que podríamos llamar un colectivismo metodológico, un enfoque que asume, la existencia de entidades supra individuales por encima del individuo como explicación de los fenómenos sociales. Estas entidades han sido el sistema social, para el funcionalismo estructural, y las clases sociales para el marxismo, las dos tradiciones teóricas quizás más importantes en la historia de las ciencias sociales en los países de la región. Entre las décadas del 50 y del 70, América Latina en su conjunto parecía atravesar por un consistente ciclo de movilizaciones y de formación de identidades colectivas, cuya clave de comprensión parecía efectivamente estar muy vinculadas a la lógica de estos enfoques.

Desde comienzos de la década de los 80, estos cuerpos teóricos entraron en crisis al no poder dar cuenta de las nuevas formas de acción colectiva que involucraban actores distintos de los tradicionales, obreros y campesinos, como los jóvenes, los movimientos regionales, las coaliciones políticas y las minorías étnicas entre otros. En la acción de estos sectores se creyó ver “nuevos movimientos sociales” cuando en realidad se trataba más bien de “acciones colectivas”, que requerían para su comprensión otros enfoques teóricos basados en el

---

<sup>7</sup> Cuando Popper examinó en su obra la pregunta de Platón de quien debe gobernar?, la consideró peligrosa. Las respuestas tradicionales a ésta pregunta son, los mejores, los sabios, los honestos o “el pueblo”, cuando el problema de fondo es que la pregunta es la equivocada. Popper propone reemplazarla por otra radicalmente distinta y es: Qué podemos hacer para configurar nuestras instituciones políticas de modo que los dominadores malos e incapaces puedan ocasionar los menores daños posibles y podamos deshacernos de ellos sin derramamiento de sangre? Esta cuestión pone el acento no en quien debe gobernar sino en cómo podemos controlar a los que nos gobiernan.

individualismo metodológico, en los que las acciones intentan ser respuestas adaptativas racionales a las situaciones y contextos a los que se enfrentan.

El individualismo metodológico es una aproximación al análisis de la realidad social, que toma cuerpo como tal en la obra de Weber donde la acción social y la dominación parten del individuo y su intencionalidad para llegar a las relaciones sociales y lo institucional. La teoría de la elección racional, uno de los desarrollos más importantes de la ciencia social en las últimas décadas comprende un modelo complejo que parte del supuesto que la racionalidad del actor radica en seguir consistentemente aquel curso de acción que le permite maximizar beneficios y minimizar costos.<sup>8</sup>

El modelo de acción racional no pretende que la capacidad de maximización esté asegurada y que las decisiones siempre sean acertadas pues la acción se desarrolla en un contexto de incertidumbre e imperfecta información. Aunque el actor toma decisiones racionales ello no excluye que se pueda equivocar y generar consecuencias no intencionales o inesperadas de sus actos.

Una de las teorías más interesantes enmarcada en el individualismo metodológico y especialmente relevante para el estudio de la realidad social latinoamericana es la *Teoría de la Movilización de Recursos*. El primer paso para dar cuenta de esta teoría es remitirnos al ya clásico trabajo de Mancur Olson (1971) sobre la lógica de la acción colectiva. Olson enfatiza fuertemente en que la existencia de intereses grupales no tienen por que expresarse en formas de organización y acción colectiva. Cuando se configura un grupo de interés en torno a la obtención de un bien público, lo racional para el individuo es no participar y convertirse en un “free rider”, es decir beneficiarse del esfuerzo de otros. Según Olson a menor especificidad de las demandas de un grupo y a mayor tamaño del mismo, la acción colectiva se dificulta, ya que estas situaciones estimulan conductas oportunistas y viceversa.

---

<sup>8</sup> El marxismo “analítico” toma los clásicos temas de Marx como clases, explotación y poder y recurre a la teoría de juegos y al equilibrio neoclásico para su estudio actual con interesantes y renovadores resultados. Lo que distingue al marxismo analítico del convencional es el reconocimiento de las limitaciones históricas del pensamiento de Marx y la necesidad de un tratamiento no dogmático del tema. Las categorías clásicas asumen nuevos contenidos, la formación de clase se puede tratar con la “solución cooperativa del dilema del prisionero”, la explotación con el acceso diferencial a los medios de producción en un “modelo de equilibrio walrasiano” y la dialéctica se puede tratar a partir de las “consecuencias no intencionales de la acción”. Una literatura interesante que enfatiza el papel de las instituciones por encima de las decisiones del individuo como es el “neo institucionalismo”, que en principio parece opuesta a la “elección racional”, puede dialogar con ella sin mayores complicaciones. North crítica, por ejemplo, las posturas individualistas de la teoría de juegos y de la economía neoclásica para dar cuenta del desempeño de la economía y subraya el papel de las instituciones, pero éstas que tratan de reglas del juego construidas en un proceso de intercambios individuales, son explicadas con base en un modelo racional orientado a minimizar costos de transacción y asegurar derechos de propiedad.

Un segundo gran hito en la teoría de la movilización de recursos sería el trabajo de MaCarthy y Zald (1977), generalmente considerado como el nacimiento de la teoría y que sigue el camino iniciado por Olson. Los autores comienzan estableciendo útiles distinciones entre “movimiento social” (un conjunto de opiniones y creencias de un grupo de población), “organización del movimiento social” (organización formal que se identifica se moviliza con las preferencias del movimiento), “industrias” (rama que agrupa a todas las organizaciones conformadas en torno a los objetivos mas generales del movimiento) y “sectores” (agrupa varias industrias análogo a los sectores de una economía) (Tanaka, 1995:19). Además existe también una tipología de los sujetos que constituyen las organizaciones de los movimientos sociales como son los “constituyentes”, los “adherentes” y los “beneficiarios potenciales”, que permite explorar las relaciones entre los diversos sujetos y las posibilidades de éxito de los movimientos y sus organizaciones. En la medida en que el tamaño de los grupos afecta las organizaciones, la distribución de los sujetos determina la movilización de los recursos y la dinámica de las organizaciones.

Un tercer gran hito son los aportes de Charles Tilly (1978) quien analiza los movimientos sociales a partir de de un modelo basado en la interacción de actores entre si y con el Estado basado en una racionalidad de tipo estratégico. Los movimientos sociales son el resultado de la movilización de recursos tanto materiales como inmateriales en relación con las solidaridades de grupo y las redes de interacción social a las que pertenecen los sujetos.

Sobre estas ideas ha habido otros importantes desarrollos como los aportes posteriores de Tilly con el concepto de “estructura de la oportunidad política” como moldeadora de la acción estratégica de los individuos y organizaciones sociales, la categoría de Olson del papel de los “empresarios políticos” que impulsan la organización y asumen el costo de sacarla adelante y las contribuciones de Tarrow quien sostiene que la dinámica de los movimientos sociales puede ser afectada con elementos como la apertura o cierre del sistema político, la estabilidad o inestabilidad de los alineamientos políticos existentes, el grado de unidad o división de las elites, su tolerancia frente a la protesta y la capacidad de respuesta del gobierno. El concepto de estructura de oportunidad política permite aproximarnos a la comprensión de la racionalidad de la acción colectiva y el papel que juegan las instituciones.

Estas ideas constituyen un instrumental analítico pertinente para reflexionar sobre los ciclos de movilizaciones populares y entender procesos tan complejos y dinámicos como la larga violencia colombiana con algunas acotaciones. La acción colectiva es una construcción social y

no un producto “natural” en la que participan individuos racionales pero que normalmente mantienen orientaciones divergentes, las organizaciones no agotan la representación popular y varias de ellas pueden competir por el liderazgo y encauzar múltiples y contradictorias demandas y las ideas de Olson puede ayudar a comprender mejor los ciclos de movilizaciones populares en la región a partir de la “centralización” y “corporativización” de las organizaciones sociales.

Una hipótesis básica de comportamiento de los agentes económicos, es la de que ellos aceptan pagar los costos si el beneficio es mayor, pero la diferencia con respecto al modelo básico es que los beneficios son de carácter político, es decir la estabilidad del sistema, en tanto los costos son típicamente privados. Esta estructura contradictoria nos permite distinguir entre lo que se considera bueno para una persona desde el punto de vista social y lo que se considera bueno desde su propio punto de vista. Se advertirá de inmediato que la dificultad para reconciliar estas dos proposiciones, constituye la barrera para las decisiones de política pública.

Señalemos por lo pronto, que los individuos son “menos racionales” en las decisiones colectivas que en las decisiones individuales. En primer lugar, en las acciones individuales hay correspondencia entre la acción y los resultados aún bajo condiciones de incertidumbre. En la acción colectiva, tal correspondencia no existe y la acción individual es sólo un eslabón en una cadena de largo plazo cuyos resultados el individuo no puede prever. En segundo lugar, el grado de responsabilidad es distinto en las decisiones finales, de hecho, si el individuo no puede prever los resultados de su acción ni tiene responsabilidades específicas respecto de ellas, esto impide una correcta evaluación de los costos de comprometerse en la solución de los conflictos, lo que es perfectamente racional.

La combinación de las diferentes teorías expuestas constituye un marco conceptual fundamental para estudiar el proceso de la Violencia en Colombia desde 1948. En efecto la teoría sobre las revoluciones de Tilly es clave para definir el proceso político desatado con el asesinato de Gaitán hasta la Dictadura militar como una situación revolucionaria profunda que no tuvo un resultado revolucionario. De igual manera durante el período del Frente Nacional asistimos a una intensa movilización social de campesinos y clases medias que no desemboca en una situación revolucionaria por su naturaleza reformista y la capacidad de respuesta del Estado. Durante los años 80 y 90 se asiste a un conjunto de acciones colectivas producidas por los intereses de diferentes sectores, que en el caso del narcotráfico desemboca en un proceso

violento que produce un colapso parcial del Estado pero nunca con la capacidad de sustituirlo y, finalmente, después de la Constitución del 91 se asiste a una violencia contra la sociedad que no se puede caracterizar ni como guerra civil ni situación revolucionaria, es más bien un conjunto de acciones colectivas que usan el terror como medio fundamental de su accionar, lo cual produce un rechazo masivo de la población que le otorga un mandato fuerte de poder legítimo al Estado.

#### **1.4 La teoría Neoinstitucional, el orden social y el desarrollo.**

La relación entre reglas y políticas es un tema esencial a la hora de analizar el desarrollo económico moderno. Las tres características claves de las instituciones buenas son: i) la aplicación de los derechos de propiedad a un segmento amplio de la sociedad, de tal manera que varias personas tengan incentivos para invertir y participar en la actividad económica; ii) los límites a las acciones de las elites, los políticos y otros grupos poderosos, para evitar que expropien los ingresos y las inversiones de otros o que creen condiciones que las favorezcan indiscriminadamente; y iii) la existencia de cierto grado de igualdad de oportunidades para segmentos amplios de la sociedad (Acemoglu,2003). Hay una relación íntima entre los sistemas de creencias y el marco institucional, es decir entre las representaciones internas del entorno humano y la estructura impuesta, por los seres humanos, a ese entorno con el fin de obtener determinados resultados.

Existe, en consecuencia, una profunda relación entre el proceso de desarrollo y el modelo mental de una sociedad. (Norh, 2007), Mientras las reglas formales pueden cambiarse por vía legal, las instituciones informales evolucionan de una manera tan compleja que no son susceptibles a una manipulación deliberada. Esta es una explicación al problema de que los mercados políticos no funcionan como los mercados económicos, pues reflejan normas morales y éticas, respuestas no racionales y las decisiones plantean exigencias más complejas al entendimiento debido a la naturaleza de la conciencia e intencionalidad.

Cuando el marco institucional es complementado por una estructura de artefactos e instrumentos y el cambio institucional se basa en un sólido conocimiento y en un proceso político consistente, es sumamente probable que los resultados se acerquen a las intenciones. Este proceso adquiere mayores posibilidades de éxito en un mundo abierto, dada la interdependencia creciente y necesaria entre las naciones, en un orden donde el modelo

mental privilegie el conocimiento científico y técnico y las instituciones se fundamenten en el intercambio impersonal.

En estas sociedades, como los grupos dominantes no pueden estar interesados en detener todo crecimiento, pues si lo hicieran perderían su poder y privilegios, puede desarrollarse un orden económico y político que Olson describió como el “modelo del bandido estacionario”, que tiene interés en no confiscar todos los ingresos netos de los habitantes a la par que consolida el poder de las élites con lo cual el rostro del subdesarrollo encuentra explicación de fondo.

El orden es una condición necesaria, pero no suficiente del desarrollo económico a largo plazo. El orden puede establecerse de diferentes maneras y, en un plano ideal, el orden basado en el consenso surge cuando los participantes comprueban que es conveniente, dadas sus expectativas sobre las acciones de los demás obedecer las reglas que prescriben el respeto recíproco. El desorden, por su parte, no solo puede existir sino persistir y al aumentar la incertidumbre porque los derechos están a libre disposición, rompen las relaciones de intercambio en todos los mercados y fractura el progreso económico y social.

En sociedades donde no existe un sistema de creencias compartidas sobre el papel del gobierno, la ciudadanía y los privilegios corporativos y los intercambios son de tipo personal resulta en una estructura política inestable, en un Estado incapaz de suscribir compromisos creíbles y en crecimiento económico lento y empobrecedor. La falta de acuerdos políticos fundamentales y básicos y de instituciones que fomenten y generalicen el intercambio impersonal explica el subdesarrollo, la pobreza y el desorden.

La idea de que las instituciones, es decir las reglas del juego, convergen naturalmente hacia una situación en la que contribuyen a la eficiencia económica, a la reducción de costos de transacción, resultó insuficiente para explicar la persistencia, en algunas sociedades, de instituciones deficientes y mal desempeño económico y social a largo plazo. Por eso el mismo North planteó la necesidad de diferenciar entre las instituciones (reglas del juego) y las organizaciones (jugadores o actores) siendo su interacción lo que determina el *sendero institucional* particular. El proceso de cambio institucional de un sendero a otro es lento y evolutivo por dos razones: la existencia al lado de las reglas del juego formales de reglas del juego informales con profundas raíces culturales e históricas y un sesgo natural hacia el statu quo en las instituciones formales, que es lo que se denomina el *path dependence*

En los últimos años se ha propuesto dentro de los factores para explicar la diferencia entre los niveles de desarrollo de las naciones, una gran división entre “actividades productivas” y actividades improductivas”, como la búsqueda de rentas. Una sociedad donde las actividades de cambio tecnológico, innovación, ahorro e inversión productiva son importantes tiende a la productividad y el progreso, mientras en aquellas que dominan los “rent seeking”, el crecimiento será mediocre y empobrecedor. No obstante, es posible introducir una tercera categoría propuesta por Baumol (1990) que serian las actividades “destructivas” como la corrupción, el crimen y la economía ilegal, que destruyen una sociedad y debilitan el Estado dando lugar a conflictos y guerras de larga duración caóticas.

## **2. DETERMINANTES HISTÓRICOS DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA 1948-2006.**

### **2.1 Presentación del tema en la historia colombiana.**

La idea de una época colonial con baja violencia ha sido destacada por Oquist quien señala que ésta fase de la historia nacional se caracteriza por un Estado y una estructura social fuerte. Con base en la información disponible, si quisiera destacarse una región del mundo con baja violencia interna y externa, definida por homicidios, masacres y crímenes individuales o colectivos, en el largo periodo 1500-1800, esa es la región que hoy ocupa Colombia.

Entre la independencia y 1902 hubo nueve guerras civiles nacionales, de las cuales la llamada Guerra de los Mil Días (1899-1902) fue de altísima intensidad. En total el país estuvo 18 años en guerra y en el sólo periodo entre 1863 y 1885 se promulgaron 42 constituciones hasta imponerse la Constitución de 1886, con la llamada Regeneración de Rafael Núñez, que perduró hasta 1991. Fuera de las guerras civiles, al parecer Colombia no tuvo problemas extraordinarios de delincuencia común, homicidios y violencia generalizada con excepción de las regiones donde se desarrollaron bonanzas esporádicas como la de la quina, el tabaco o el caucho.

Las guerras civiles en Colombia durante el siglo XIX no son la negación o sustituto de la política sino, al contrario, su prolongación. En ellas se juegan las jefaturas políticas, los controles territoriales y las relaciones de poder. Lo que se disputa en ellas no es el cambio del sistema, como en las revoluciones, sino simplemente la participación burocrática y la incorporación al aparato institucional de las fuerzas ocasionalmente excluidas.

La relación entre violencia y coalición es un fenómeno recurrente en la historia colombiana obedece a regularidades que Guillen (1979) enuncia en un movimiento pendular “alianza, lucha armada, alianza” en un proceso repetido a lo largo de un siglo. Pero, cualquiera haya sido el resultado de estas batallas ellas no socavaron los cimientos del orden señorial “Hacienda, Iglesia y Partidos”, al contrario al comenzar el siglo XX estos pilares se habían consolidado en el orden social.

En todo caso, vistas en una perspectiva histórica y teniendo presente sus resultados, estas guerras son inconclusas: no hay en ella vencedores definitivos. Frente al conflicto iglesia-partidos - grupos de interés, el Estado colombiano aparecía crónicamente suplantado, nada que se pareciera a un "cerebro regulador del funcionamiento de la sociedad", como el que visualizaba Durkheim; ni a un Estado de corte weberiano en tanto aparato institucional "monopolizador de la fuerza legítima", ni siquiera a un Estado "arbitro" de los conflictos sociales como esperaría Hayeck. Este carácter de *no estado* llevaba, en todo caso, a que la política y el problema del poder se resolvieran en la guerra o en la violencia. (Sánchez, 1991).

Durante el siglo XIX la influencia racionalista se limitó a una pequeña elite educada y no cambió los valores de la mayoría de colombianos. La derrota de la Constitución liberal de Rionegro y el triunfo del movimiento encabezado por Rafael Núñez, que se materializó en la Constitución de 1886, reflejó la fortaleza de la visión tradicional del mundo que aceptaba como algo normal una sociedad altamente jerarquizada.

La secesión de Panamá, en 1903 con la intervención de los Estados Unidos, demostró la incapacidad del Estado colombiano de ejercer su función primordial que es la soberanía territorial no sólo en este caso sino en el 70% del territorio nacional, en la amazonia, los llanos orientales y las fronteras. Una nación solo existe cuando el Estado tiene el control de sus territorios, de tal forma que se puede afirmar que comenzando el siglo XX Colombia como Estado Nación no había alcanzado una integración total.

La entrada de Colombia al siglo XX se da a través de una herencia profunda que dejan las guerras civiles en la conciencia nacional y en los actores sociales más importantes que son: el partido liberal y el partido conservador. La herencia que recibe la historia moderna colombiana de este período es un sistema hacendario en lo económico, paternalista en lo público y de privilegios en lo social que proporcionó las bases del clientelismo desarrollado en los últimos años, del comportamiento ávido de rentas y la aspiración de escalar la pirámide social sin mayores controles internos.

Se trata, en efecto, de partidos que responden ante todo, a la dinámica de las solidaridades comunitarias o que, como bien señalan Malcom Deas y David Bushnell, llegaron a las gentes antes que el Estado o el sentido de nación. A diferencia de la evolución europea en donde la instauración de la política y la emergencia de los partidos, son apreciadas como una cualificación de lo social, en Colombia a falta de "ciudadanos" sobran copartidarios. (Sánchez. 1991: 31).

Fernando Gaitán (Deas y Gaitán, 1995) con base en la cifra oficial de homicidios y muertes en las guerras civiles, (95.000 personas que es altamente improbable que ocurriera), ponderada con el nivel de la población construyó un indicador de la magnitud de violencia y concluyó que es equivalente al número de homicidios de 1991, y si se excluye la Guerra de los Mil días, la tasa de violencia fue sustancialmente inferior a la violencia de la década de los 50 y no supera la actual en el indicador de equivalencia. En síntesis, con la excepción de 18 años de guerra civil fuerte, el siglo XIX no luce particularmente violento. En opinión de Malcom Deas un país pobre hace guerras pobres, la intensidad de la violencia está asociada al armamento y los recursos disponibles y lo más probable es que éste periodo no haya sido tan violento comparado internacionalmente.

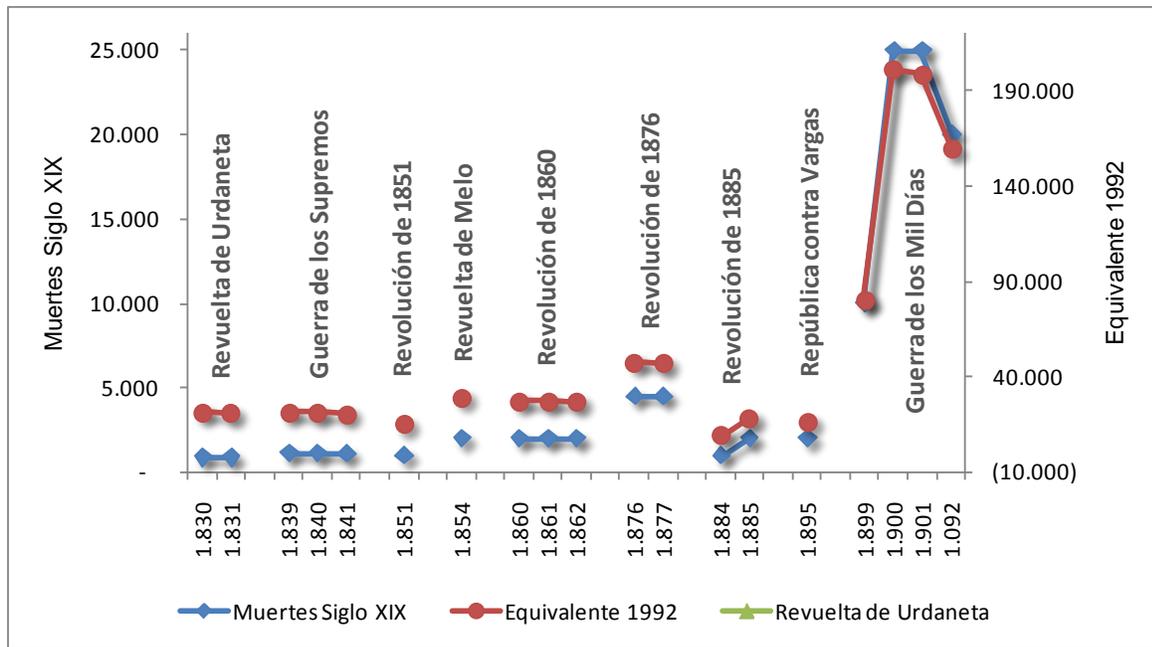
Igual ocurre con el periodo de la larga hegemonía conservadora entre 1902 y 1935 que es de baja violencia, no se presentaron guerras y el único conflicto que ocurrió fue la matanza de las bananeras, donde la cifra, que jamás se podrá saber con certeza, pudo estar entre 1000 y 3000 muertos. Pero aún tomando esta cifra el indicador de equivalencia es notablemente inferior, 25 muertos por cada 100.000 habitantes, frente a 125 de los años 50, 75 y 90. Algunos historiadores, incluso, han destacado la transición pacífica de la hegemonía conservadora (1886-1930) al Partido Liberal en cabeza del caudillo Olaya Herrera (1930-1934). Resulta extraño para muchos observadores que el mayoritario Partido Conservador que había vencido militarmente al Partido Liberal en la Guerra de los Mil Días, haya entregado el poder a un partido minoritario que había logrado ganar las elecciones gracias a la división irreconciliable entre los conservadores.

En cambio, en el transcurso del siglo XX, a medida que el país se convirtió en una sociedad más educada y su estructura económica se modernizó la violencia ha sido una característica cíclica del orden social. Colombia era uno de las naciones más atrasadas del continente, aislado con respecto al resto del mundo, sin integración nacional en cualquier dimensión que se tome, dividido en regiones sin mayor conectividad ni comercio y con un alto grado de economía autosuficiente.

Hasta los años 50 Colombia era un país particularmente aislado internacionalmente con respecto a sus vecinos y otras naciones del continente, una nación donde los conflictos internacionales no han incidido de manera pronunciada y la política interna no se vio afectada por guerras foránea ni conflictos bélicos internacionales como sucedió en otras repúblicas. “Los colombianos han podido continuar luchando entre sí porque no se les ha pedido que luchen

contra nadie distinto” (Deas, 1995: 21) Al sopesar bien la violencia colombiana a lo largo de la historia se puede afirmar que ha favorecido el status quo y que sus efectos han sido más reaccionarios que progresistas.

**Gráfica 1 Estimado de Muertes Guerras Civiles Siglo XIX y Equivalencia 1992**



**Fuente:** Ramsey Russell; Fernando Gaitán y Cálculos Propios.

**Tabla 1 Estimado de Muertes Guerras Civiles Siglo XIX y Equivalencia 1992**

Fecha	Nombre de la Guerra	Muertes	Equivalente 1992
1.830	Revolta de Urdaneta	900	21.625
1.831		900	20.922
1.839	Guerra de los Supremos	1.133	21.483
1.840		1.133	21.102
1.841		1.100	20.727
1.851	Revolución de 1851	1.000	15.195
1.854	Revolta de Melo	2.000	29.369
1.860	Revolución de 1860	2.000	27.429
1.861		2.000	27.119
1.862		2.000	26.812
1.876	Revolución de 1876	4.500	47.784
1.877		4.500	46.941
1.884	Revolución de 1885	1.000	9.208
1.885		2.000	18.091
1.895	República contra Vargas Santos	2.000	16.420
1.899	Guerra de los Mil Días	10.000	80.440
1.900		25.000	201.100
1.901		25.000	198.687
1.092		20.000	159.271

**Fuente:** Ramsey Russell y Fernando Gaitán

En la segunda mitad de este periodo los cambios económicos y sociales fueron muy acelerados y se lograron en buena medida, con la ayuda de políticas relativamente continuas y graduales. El patrón de crecimiento si bien ha sido cercano al promedio latinoamericano se diferencia en el hecho de que ha sido estable, con un Estado pequeño y un sector productivo relativamente abierto pero poco diversificado en productos y mercados. Durante los últimos 60 años el país comenzó a experimentar una transformación económica y social sin precedentes que condujo a la formación de un mercado nacional con base en la región central y una urbanización importante en cuatro grandes núcleos de aglomeración, especialmente, Bogotá y Antioquia.

El concepto de un Estado regulador del funcionamiento de la economía y conductor del cambio social y político no logró imponerse en forma consistente y pacífica en el país durante la segunda mitad del siglo XX, al contrario desató la oposición violenta de poderosos actores como el Partido Conservador, la Iglesia Católica, el gremio cafetero y amplios sectores ligados a la gran propiedad rural y a la industria.

La intrincada política de las hegemonías partidistas tuvo lugar en el contexto de un Estado débil y de una estructura social con profundas transformaciones económicas y sociales. Esta situación imponía la necesidad de resolver la cuestión del Estado y el proyecto moderno de nación, por ello el gobierno de Alfonso López Pumarejo (1936-1940) intenta desarrollar un plan basado en la intervención económica del Estado, en la cooptación de los nuevos actores sociales (sindicatos obreros y organizaciones populares) y en una modificación de las relaciones entre el Estado, la iglesia, los partidos y los gremios. La propuesta constitucional de 1936 condensa el proyecto liberal con respecto al Estado y su relación con la sociedad civil.

El proyecto lopista se enfrenta al enfoque tradicional de las élites económicas y políticas liderados por la Federación Nacional de Cafeteros en el campo de los gremios y por las fracciones de Eduardo Santos en el liberalismo y de Ospina Pérez en el conservatismo, que rechazan la regulación estatal de la economía, la modificación de las relaciones del Estado con la iglesia, y acostumbrados a la "convivencia" se oponen al esquema gobierno-oposición y a la participación de otros actores sociales.

La propuesta liberal de López Pumarejo no logró en ningún momento consenso y, por el contrario, abrió un periodo de intensas luchas sociales y políticas. Tampoco se impone en esta pugna ni la solución gaitanista ni la oferta laureanista, la primera de corte social demócrata que radicaliza la propuesta del Estado benefactor sobre la base de una movilización popular de tipo nacional populista y la segunda de inspiración fascista, invocando una creencia social de naturaleza trascendental y la introducción de lo moral en lo político con base en un discurso de desconfianza hacia la democracia individualista y la libertad de mercado.

En estas circunstancias, las cuestiones relacionadas con el Estado y el proyecto de nación no lograron resolverse y, además, las instituciones existentes sufrieron un proceso progresivo de disolución. Con un Estado débil y una sociedad en cambio, la división al interior de la clase dirigente que se expresa en la confrontación entre los dos partidos tradicionales y en el conflicto entre fracciones al interior de cada uno de estas organizaciones, impide la resolución de la cuestión del Estado y posibilita que el conflicto asuma una dinámica violenta.

Las estadísticas sobre cuántas personas murieron son especulativas pues es imposible ya saber la cifra y la que se cita a menudo, de 300.000, se ha convertido en verdad a fuerza de repetirse, pero es producto de testimonios informales levantados por la comisión oficial encargada del estudio del proceso.

De hecho en una literatura muy amplia la violencia siempre fue definida como una guerra fratricida y a diferencia del mito de la revolución mexicana los colombianos se avergüenzan de que esto haya ocurrido pues no hay batallas, ideales ni gloria. Pero el terror no monopoliza toda la escena, también hay resistencia armada y conmoción social. La resistencia es la acción espontánea de las guerrillas del llano, que surgen para defenderse del terror y no como proyecto político insurreccional para la toma del poder. Resulta siempre difícil, ponderar el alcance exacto de la violencia política en la República, ya que debe señalarse de antemano que la violencia política no es necesariamente revolucionaria ni necesariamente tampoco significa represión violenta por parte del Estado.<sup>9</sup>

La evolución violenta de este conflicto obliga en muchas zonas rurales a la organización de la "resistencia" y en las zonas urbanas a la movilización popular. La clase obrera y los sectores populares se movilizan detrás de sus líderes liberales, para contrarrestar el proyecto contrareformista. La derrota sufrida por la clase obrera a partir de la huelga general de 1947, la anarquía del proyecto guerrillero, que se caracteriza por la falta de coherencia política e ideológica, y las alianzas inestables y conflictivas, liquidan la posibilidad de definir la situación y el problema a partir de ahí, se torna insoluble. La sociedad queda a la deriva y la violencia se convierte en soberana.

El problema central que se plantea más bien es, por qué la confrontación de estos proyectos asume una dinámica como la de la "violencia" que no sólo no resuelve la cuestión sino que además la perpetúa. La respuesta hay que encontrarla en un contexto donde el Estado colapsa profundamente, con un quiebre de sus estructuras e instituciones fundamentales, en el marco de una contradicción creciente entre el cambio estructural acelerado y la respuesta institucional, que se expresa en la confrontación entre proyectos políticos polarizados.

---

<sup>9</sup> En la década de los sesenta, los estudios sobre historia económica y social de Colombia se transformaron por completo debido a los notables avances que lograron los miembros de la que se puede considerar como la primera generación de historiadores profesionales y de la que hicieron parte un grupo reducido de intelectuales extranjeros que aportaron mucho al desarrollo de este movimiento que se denominó "la nueva historia de Colombia" y cuyos mayores aportes fueron a la historia económica y social de la colonia y el siglo XIX. A los practicantes de la nueva historia no los unificaba una sola orientación teórica, sino que estaban familiarizados con la sociología histórica alemana, los trabajos de la Escuela de los Anales, el marxismo, la historia anglosajona de corte empírico e incluso la nueva historia norteamericana.

Dicha violencia se dirige contra rivales políticos que pueden o no pueden estar en el poder, quien detente el poder en una determinada coyuntura política no es irrelevante pero puede no ser tan definitivo como aceptan muchos historiadores, el enemigo no siempre es el enemigo obvio: el Estado. Las guerras civiles del siglo XIX y la violencia clásica, constituyen un conflicto entre iguales o casi iguales, los protagonistas no son en modo alguno, figuras marginales, en muchos casos son héroes nacionales. La violencia política en Colombia durante este período no se debió a que fuese una sociedad de castas, de desigualdades o de patente injusticia social, por supuesto que no era un paraíso de equidad, pero en muchos aspectos era una sociedad que ofrecía más movilidad y era más libre y menos estratificada que sus vecinos. Era una sociedad mestiza en su gran mayoría que incluía una presencia criolla dominante en la alta política pero que definitivamente en las provincias y pueblos, del dominio mestizo, la convivencia pública era esencialmente una intensa y apasionada discusión política. Muchas repúblicas pasaron por fases de antagonismo liberal conservador pero en ninguna otra la movilización política fue tan intensa, tan prolongada ni involucró de manera tan comprometida a tan alta cantidad de población.

La crisis del Estado y el caos generado por la violencia conduce a un gran acuerdo bipartidista denominado el *Frente Nacional*. Este arreglo institucional es en cierto sentido la culminación de una larga búsqueda de *convivencia* pacífica de los dos grandes partidos y de la elite económica, que implica el monopolio del poder en partes iguales durante un periodo de 16 años (1958-1974) en contraste con la competencia, casi siempre excluyente, que había existido con anterioridad. El nuevo régimen apacigua los ánimos desatados con el asesinato del líder liberal, pero abre un nuevo contexto de conflicto que con el tiempo va alcanzando mayor intensidad comenzando con la fase de los bandoleros hasta llegar a la combinación trágica de guerrilla, narcotráfico, paramilitarismo, terrorismo y delincuencia común.

El Frente Nacional, si bien frenó la violencia partidista no resolvió el problema de fondo y tampoco constituyó, un arreglo novedoso, puesto que las coaliciones políticas han constituido un rasgo fundamental de la política colombiana. La perpetuación del control oligárquico en el sistema partidista está reflejada a través de una serie de coaliciones formadas por los dos partidos tradicionales en períodos que los politólogos modernos llaman consociacionist" que se encuentran con frecuencia en países fragilizados por tensiones culturales o religiosas.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Consociacionismo es un patrón de comportamiento político en sociedades divididas y heterogéneas marcadas por un conflicto violento real o potencial entre sus segmentos más importantes. Este conflicto se evita a través de una amplia cooperación entre las elites de esos segmentos, en un régimen político abierto que resalte coaliciones,

El pacto no falló en sus objetivos inmediatos; los enfrentamientos partidarios se apaciguaron, los militares se sometieron durante un buen periodo, a la ley de la supremacía civil mejor que en ningún otro país del subcontinente, y no se ahogó toda vida política, puesto que la fórmula tenía todas las características para engendrar en el seno de cada partido innumerables fracciones. Pero la violencia no desapareció durante el periodo del Frente Nacional sino que experimentó una transformación cualitativa y una modificación en su intensidad. Después de 1954 la violencia asume la forma, de enfrentamientos entre bandoleros y ejército en los primeros años y posteriormente, de lucha guerrillera y movilizaciones sociales radicales.

La sociología y la politología tradicional colombiana, caracterizan el Frente Nacional como un régimen excluyente en su conformación y profundamente antidemocrático en su operación, al prohibir de hecho toda oposición legal y recurrir de manera sistemática al Artículo 121 de la Constitución Nacional de 1886 que establece el Estado de Sitio para tratar los desafíos al orden político. En consecuencia este sistema es directamente responsable de la pérdida de representatividad de los partidos, los conflictos sociales, el clientelismo, la corrupción y, como resultado de todo ello, la desigualdad social y la violencia.

Es difícil negar las restricciones democráticas establecidas durante el Frente Nacional, pero es necesario señalar también, la tradición anti autoritaria que mantuvo, los múltiples espacios que dejó abiertos, la eliminación del conflicto violento entre militantes de los partidos tradicionales, el desarrollo de un Estado con mayor nivel de regulación y planificación y la continuidad de políticas económicas que incidieron en un crecimiento estable y en avances importantes en la generación de empleo. Las cifras disponibles, demuestran, incluso, un nivel de correlación mayor entre violencia y aidez de rentas que entre violencia y pobreza. Lo que explica la violencia a lo largo de este periodo, especialmente 1968-1990, no son tanto los factores antidemocráticos, sino lo que no pudo resolver dicho régimen que fue la integración nacional, la equidad social y la erradicación de la economía ilegal y del rentismo depredador.

La precariedad del Estado se manifiesta en la ausencia de mecanismos constantes de regulación social y de un marco constitucional e institucional legítimo, la fragmentación de poderes, la falta de oportunidades y la impunidad de la justicia. Esta precariedad estatal, no obstante, mantiene las formas democráticas al privar a los militares y corrientes civiles autoritarias de un fondo de apoyo para proyectos dictatoriales, pero al sustentarse en un

---

acuerdos e instrumentos constitucionales entre las partes opuestas para obtener estabilidad política,(Lijphart, 1977) Aunque Colombia no encaja totalmente con esta definición ha sido analizada como un ejemplo relativamente exitoso de democracia consociacionista con el experimento del Frente Nacional (Dix, 1980, Hartlyn, 1988)

sistema clientelista, la estabilidad macroeconómica y electoral no impide que el orden marche a la deriva y sin alternativas audaces de cambio estructural e institucional.

Dos explicaciones figuran en casi todos los análisis de la crisis, la primera es política y consiste en culpar al sistema del Frente Nacional, que algunos lo compararon con los regímenes autoritarios del cono sur, como el origen de la nueva violencia. La segunda explicación es social, que consiste en imputar a la pobreza, inequidad y a la ausencia de verdaderas reformas estructurales, la radicalización de los movimientos populares y las marchas campesinas.<sup>11</sup>

En este tema es importante señalar que las movilizaciones sociales por más radicales que sean no conducen necesariamente a la violencia, al contrario, en muchos casos la impiden. No debe confundirse la retórica con el análisis objetivo, la violencia en Colombia no fue ni es una revuelta para crear un nuevo espacio político democrático ni mucho menos para “desbloquear a la población”, especialmente cuando los partidos tradicionales obtenían un respaldo elección tras elección del 90% de los sufragios. Según estos datos, el régimen político colombiano cumple con el principio de necesidad y por lo tanto de racionalidad, argumentar lo contrario lleva a la idea, no comprobable, de que los electores no son racionales o que las elecciones fueron un fraude (Rubio, 1999).

La paradoja, sin embargo, consiste en que, en muchos otros planos, la estabilidad colombiana da la sensación de continuar intacta. En el campo económico, Colombia puede enorgullecerse de haber escapado al desastre experimentado por la mayor parte de los países de América Latina en los últimos años. En el campo de la política institucional tampoco se ha producido ningún sacudimiento profundo, las elecciones se han realizado regularmente, el Partido Liberal y Conservador continúan recogiendo el apoyo mayoritario de los votantes, la izquierda, aún no llega a dotarse de un electorado consistente y a pesar de la adopción de ciertas medidas de excepción se han preservado las libertades esenciales.

Estas observaciones no apuntan a atenuar la importancia de la violencia generalizada. Están destinadas a prevenir, de entrada, las conclusiones apresuradas. A pesar de su intensidad, la violencia no ha entrabado por completo todos los mecanismos económicos y políticos. Manifiesta también que, para algunos sectores colombianos, la política y las luchas sociales no

---

<sup>11</sup> Varios estudios insisten en que la pobreza y la miseria son las causas profundas de la violencia en el país, en las versiones más suaves se plantea que estos problemas sociales son el “caldo de cultivo” de la criminalidad y violencia. A lo largo de los últimos años ésta tesis ha sido predicada por los gobiernos para justificar la entrega de subsidios y auxilios económicos a ciertos sectores de la población y por los movimientos sociales y de izquierda para reclamar la distribución de la riqueza, la propiedad y el ingreso.

pueden ser dirigidas por un sistema de regulación democrática sino que pasan por el uso de la fuerza.

La caracterización de un Estado Autoritario no tiene mayor justificación, no hay en el caso colombiano los elementos de un corporativismo estatal, ni de una burocracia pública claramente autónoma, ni un poder en las fuerzas armadas absoluto, no hay nada comparable ni a las dictaduras militares ni al Estado del PRI mexicano. Presentar la reforma constitucional de Lleras en 1968, por ejemplo, como un ataque a las prerrogativas parlamentarias y la consagración de una presidencia imperial es ignorar las tendencias a fortalecer el poder ejecutivo en muchas democracias occidentales. En términos generales se puede dudar que las restricciones del Frente por si solas puedan explicar a cabalidad la violencia creciente y generalizada hasta el final del siglo XX.

Lo mismo se puede decir de la explicación social, las desigualdades socio económicas son notorias y fuertes y se han hecho además más visibles en las décadas del 70 al 90, pero no son más pronunciadas que en Brasil, por ejemplo, que no conoce fenómenos de violencia semejante; la pobreza y la miseria no es un factor directo de rebelión puede ser de apatía o proclive a la transacción clientelista, como de hecho ha ocurrido en Colombia. Mucho más decisivas pueden ser variables como los sentimientos de injusticia, la ruptura de las viejas identidades colectivas, las estrategias de grupo para beneficiarse de una “bonanza”, como las bonanza del café y la droga en los 80 y 90 o la “rabia” contra fortunas acumuladas en forma repentina e ilegal, que puede ser una conducta tan racional como el “interés” (Arendt, 1970).

Los gobiernos del Frente y post Frente Nacional se pueden caracterizar como una democracia restringida pero sin que ello signifique que la sociedad está bajo la égida del Estado que la forma a su gusto y domina todo el territorio y la población. Por el contrario, la sociedad lo que reclama es más mercado y mejor Estado, presencia en todo el territorio, independencia y carácter público de sus acciones, en fin estos elementos lo que señalan no sólo es la precariedad del Estado sino también la frágil integración y unidad nacional y la debilidad de las instituciones y relaciones sociales. En Colombia, varios intentos para resolver la cuestión del Estado y la unidad nacional como la revolución en marcha de López Pumarejo y el populismo de Gaitán fueron destruidos.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Un grupo amplio de investigadores señala que la causa de la violencia es la ausencia del Estado, entendida como la carencia de infraestructura, servicios sociales y públicos, salud y educación y la inexistencia de mecanismos de participación ciudadana en asuntos colectivos y agencias públicas en buena parte del territorio nacional. En la práctica, se llegó a sostener que la carencia de estas obras, servicios e instituciones propiciaba la rebelión, el delito y

La exclusión no es sinónimo de cierre del sistema, después de 1970 las libertades como la de expresión no tiene límites, con la excepción de los efectos de la concentración de los medios de comunicación, que no es exclusiva de Colombia. Es además paradójico que durante este período prosperen todas las fuerzas de oposición, legales y armadas. Al contrario son los espacios de apertura errática, en el marco de un Estado débil sin reglas del juego claras y carentes de un Welfare State, lo que explica la violencia generalizada e intensa.<sup>13</sup>

Un exámen del proceso permite demostrar que en el periodo 1948 -1968 la guerrilla se explica por el contexto de violencia nacional y el derrumbe parcial del Estado, por el apoyo internacional y aspiraciones de poder de los militantes. Después de la Constitución del 91 cada vez más por el crecimiento del negocio del narcotráfico y de todo tipo de extorsión. Esto significa claramente, también, la involución de una guerrilla política a una militarista para terminar en un grupo delincencial que apela cada vez más al terror.

Como es sabido, las guerrillas colombianas actuales tienen su origen en la resistencia campesina de los años cincuenta y su primera infancia fue coetánea de la fase bandolera de la violencia de 1948 - 1957. Esto quiere decir que a pesar de su ideologización y a pesar también de los intentos que algunas de ellas hicieron por ganarse a su causa a algunos bandoleros, tales guerrillas no fueron a todas luces inmunes a los contactos, formas de acción y al ambiente en que nacieron. De allí la primacía e incluso la autonomía de los métodos con respecto a los contenidos y objetivos políticos. El secuestro como mecanismo de financiación, arma de presión política e instrumento de castigo al adversario no fue, hasta donde se sabe, utilizado por las guerrillas en los años cincuenta, pero si fue de uso sistemático del bandolerismo, hoy sin embargo, es el recurso más importante de las guerrillas.

En síntesis, es lícito caracterizar esta última fase del movimiento armado como una etapa de deslizamiento hacia la militarización de la política y hacia la bandolerización de la guerra. Por otro lado, al margen del conflicto armado entre el Estado y el movimiento guerrillero se fueron incubando otros fenómenos cuyas repercusiones y alcances nadie podía anticipar: un crecimiento abrumador de la delincuencia común; una oleada de intolerancia social

---

el secuestro. Este diagnóstico, incluso, fue el fundamento conceptual para justificar el Plan Nacional de Rehabilitación en la administración de Virgilio Barco (1986-1990) que al tiempo que financiaba pequeñas obras convocaba a la participación a líderes sociales y comunitarios en los municipios.

<sup>13</sup> Algunos de estos enfoques son deductivos, pues se basan en planteamientos o explicaciones generales, de naturaleza teórica o política dentro de las cuales la realidad colombiana aparece sólo como una observación particular y, como es frecuente en estos casos no se realizan contrastaciones empíricas ni se recurre a series estadísticas. Al respecto las cifras del trabajo de Fernando Gaitán (1995), revelan una alta volatilidad en los niveles de violencia, con periodos relativamente pacíficos, seguidos de otros violentos pero no pueden ser enlazados con eventos anteriores.

materializada en las "operaciones limpieza", una franca deserción del Estado en terrenos álgidos, como el de la justicia, cada más sustituida por la práctica del ajuste de cuentas y, sobre todo, la proliferación de "mafias" y grupos paramilitares.<sup>14</sup>

El periodo post frente nacional (1974-1990) se caracterizó, por una profundidad de varios aspectos del periodo anterior. Las políticas económicas intermedias, entre el keynesianismo y el neoliberalismo, de carácter gradual, se mantuvieron y la convivencia burocrática del bipartidismo se acentuó por la obligación de identificación política para ingresar y mantenerse en la nomina oficial. El uso indiscriminado de los recursos públicos por parte de la clase política condujo a una corrupción de grandes proporciones y debilitó la acción de los gobiernos para combatir la avidez de rentas, la evasión de impuestos y el desarrollo de los negocios ilícitos como el narcotráfico.

Con la presidencia de Turbay se amplifica la decisión de acudir a una solución militar, en el siguiente gobierno de Belisario Betancur se abre una nueva etapa que es la petición de amnistía y un "gran dialogo nacional" lo que condujo a la preeminencia del objetivo político sobre el militar; el fracaso de este proceso conduce a una tercera etapa que comienza en 1984-85 con la expansión de la guerra sucia y la tragedia de la toma de la palacio de justicia y desde ese momento hasta la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), la violencia alcanza manifestaciones extremas, en donde cada uno de los adversarios intenta imponer su Ley. Desde entonces la violencia adquiere dinámica inercial, como cuando se pierde control sobre una hiperinflación, sin embargo no es evidente que la violencia generalizada conduzca a una polarización irreversible, al contrario, igual que sucede con el simil económico de la inflación, puede generar la formación rápida y masiva de un consenso para tomar medidas drásticas que resuelvan el problema. Eso fue lo que ocurrió de verdad en Colombia después de 1991 y en especial después del fracaso de la "paz de Pastrana".

La tasa de homicidios en Colombia en la década de los 90 es muy superior a los actuales patrones internacionales y similares únicamente en sociedades en guerra civil declarada (ver anexo). Naciones como Brasil y México, agobiados por fenómenos de violencia, presentan tasas equivalentes a una fracción del 15% y 20% y la relación con algunos países europeos o

---

<sup>14</sup> El análisis de las cifras, entre 1970 y 1991, indica que la guerrilla es directamente responsable de 800 homicidios anuales en promedio, lo que significa que directamente explica el 3% de los homicidios, menor a la cifra atribuida a los bandoleros en la época anterior, que es del 50% . Al centrar todos sus esfuerzos para perseguir a la guerrilla y a las demás fuerzas organizadas las autoridades debilitan el control sobre la delincuencia común que aprovecha esta situación o también porque este tipo de delincuencia termina realizando una especie de servicios de outsourcing para la guerrilla y los paramilitares, lo cual significa que en el fondo los delitos están altamente articulados.

asiáticos es de cuarenta a uno. Las cifras colombianas reflejan claramente que se trata de una violencia intensa, ninguna sociedad contemporánea para la cual se disponga de registros históricos, presenta en tiempos de paz niveles semejantes de homicidios. (Rubio, 1999: 39).

Aunque no hay ningún autor que desprecie el surgimiento del narcotráfico como un elemento desencadenante o catalizador de la violencia actual, Jonathan Hartlyn (1993) ha destacado este fenómeno y su efecto sobre el sistema institucional de justicia. Hartlyn descubre serios defectos en el régimen político y la efectividad de la justicia, pero no encuentra en ellos ni en los cambios sociales, el elemento fundamental para explicar la explosión dramática de la violencia en los años 80. La variable del narcotráfico es lo que termina por producir el estallido feroz. Si la *vieja violencia* en un sentido heterodoxo fue esencialmente política aunque no revolucionaria, la nueva *violencia* hoy por hoy no es revolucionaria y ni siquiera política, es una violencia profundamente reaccionaria, contra la sociedad y por intereses económicos o de poder territorial en si mismo.<sup>15</sup>

Expone Hartly: “Esto no significa que el régimen colombiano sufriera un defecto de nacimiento como consecuencia de los pactos que lo establecieron. No significa que la crisis fuera inevitable debido a los rasgos restrictivos del Frente Nacional o los cambios acaecidos en la sociedad colombiana en los últimos treinta años. La transformación del régimen hubiera sido ciertamente traumática, desequilibrada y tal vez esporádicamente violenta. Sin embargo el trafico de drogas, por sus efectos nocivos sobre el Estado, sus diversas y temporales alianzas y sus amplios efecto sobre otros procesos sociales ha ayudado a provocar una mas generalizada crisis de autoridad del Estado y una oleada de violencia cuyas consecuencias y terminación no están claramente a la vista” (Hartlyn,1993: 16)

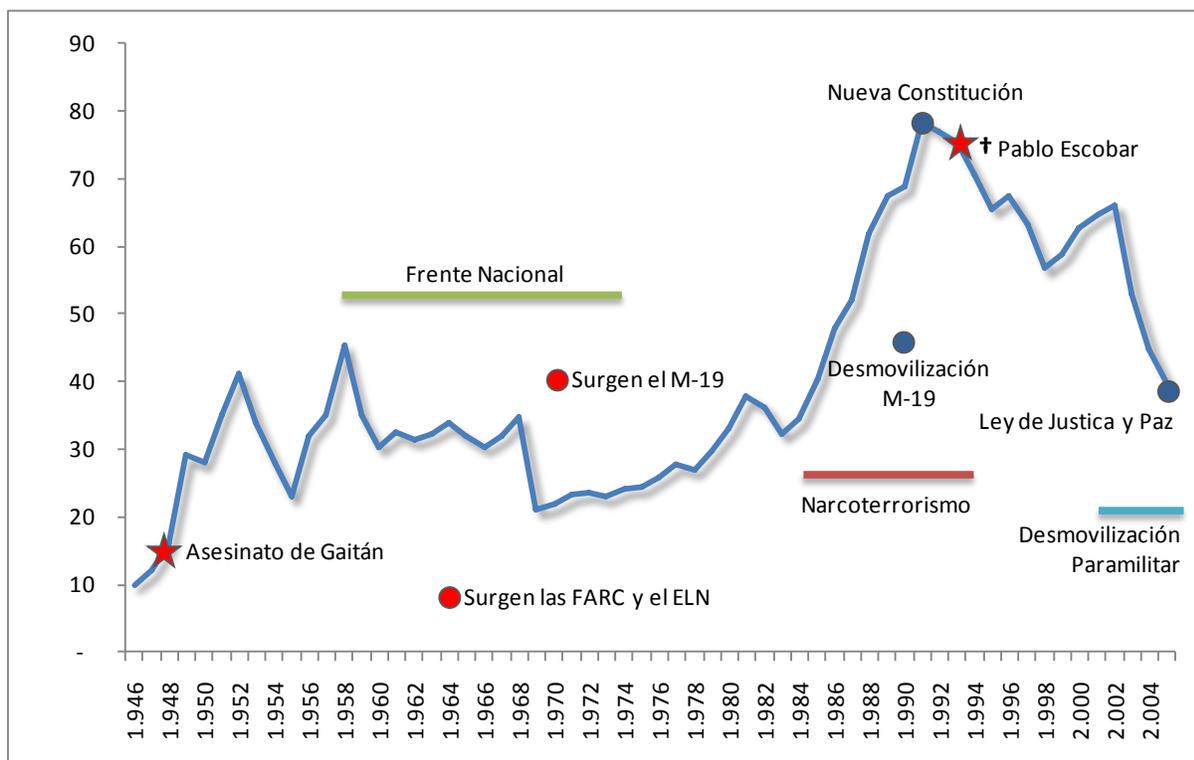
La violencia entre 1948 y 1958 fue, como ya lo anotamos bastante intensa pero disminuye con cualquier indicador que se tome durante buena parte del periodo del Frente Nacional y de los primeros gobiernos de transición. Hartlyn tienen razón en que lo que permitió la conversión de una violencia alta y volátil en un fenómeno explosivo como el de 1991-2000 fue el fenómeno económico que se consolidó en esos años, el negocio del narcotráfico. El narcotráfico no produjo la violencia pero si la tornó en explosiva, inmanejable y repleta de terror, la violencia clásica que venía descendiendo durante las décadas de los 70 y 80 y con expectativas de solución definitiva en razón del gran acuerdo constitucional del 91, contra todas las

---

<sup>15</sup> En una sociedad con proporciones significativas en la legalidad y la ilegalidad e informalidad no es probable que los actores que violan la ley sean sorprendidos y castigados. Cuanto más grande sea la economía subterránea y más baja la probabilidad de castigo, más fuerte los incentivos para evadir la norma. En estas circunstancias los únicos actores que optarían por opera completamente dentro de la Ley son aquellos que tienen “unos valores fuertes o aquellos que tienen una aversión extrema al riesgo” (Thoumi,1994, pg 95).

predicciones, se desbordó y condujo al país al caos, no puede haber explicación cabal sin introducir la variable narcotráfico.

**Gráfica 2 Tasa de Homicidios y Principales Hitos de la Violencia**



**Fuente:** Policía Nacional, DNP, DANE, Sánchez y Cálculos Propios.

## 2.2 Crecimiento y desarrollo económico de largo plazo.

La característica del proceso económico colombiano que más ha sido destacada internacionalmente ha sido su gran estabilidad macroeconómica, debido a una firme tradición mixta y gradualista de la política económica. Lo que a veces no se entiende es que dicho manejo no hubiera sido posible sin la conjugación de instrumentos ortodoxos, como déficits fiscales razonables, y un complejo sistema heterodoxo de intervención, como aranceles, incentivos directos a las exportaciones, y un aumento significativo en el tamaño del Estado como resultado de las necesidades de reproducción del clientelismo en el terreno político.

Según las estimaciones del Banco de la República, el crecimiento económico colombiano durante el siglo XX ha sido estable, con una varianza inferior a la de otros países de América

Latina. En el siglo el ingreso per cápita aumentó en Colombia cinco veces, cifra igual a la de Chile y México, inferior a la de Brasil y Venezuela pero lejos de las tasas de crecimiento de los casos exitosos de industrialización tardía. El desempeño económico agregado del PIB per cápita, durante el siglo XX es cercano al promedio, es decir, que Colombia se encuentra exactamente donde se esperaría que lo estuviera un país de América Latina. El patrón de crecimiento en Colombia ha sido cercano al promedio para los países en vías de desarrollo pero con una característica notablemente diferente, ha sido estable, las series de crecimiento del PIB muestran una desviación de la tendencia baja, incluso más baja que la serie de EEUU.

El crecimiento anual del PIB en Colombia entre 1948 y 1998 fue en promedio de 4,8% y después del año 1999 osciló en promedio alrededor del 5%, que es satisfactorio comparado internacionalmente. El país no padeció la crisis de la deuda, el contagio asiático fue de corta duración y la base de este comportamiento ha sido el mercado interno. Este patrón de crecimiento se puede caracterizar como “medio estable”, no ha sido tan alto como los tigres asiáticos pero tampoco tan volátil como la mayoría de las naciones latinoamericanas.

Las fuentes de crecimiento son complementarias, los países que han logrado tasas de crecimiento cercanas al 10% son aquellos que exhiben aumentos porcentuales en las exportaciones industriales superiores a la de su producto, tasas de inversión cercanas al 30%, especialmente en infraestructura y capital humano, y un desarrollo institucional apropiado para la innovación tecnológica. En cambio los países que han avanzado en forma aislada o parcial los resultados son disimiles y volátiles. Así la espectacular expansión de las exportaciones en América Latina en los 70 y 80 coincidió con tasas de crecimiento cercanas a 0%, caída notable de la inversión y, posteriormente, crisis de la deuda.<sup>16</sup>

El crecimiento del ingreso per cápita en la década del cincuenta fue bastante bajo, 1.6%, en el decenio de los sesenta pasó al 2.2%, mientras que en la década del setenta, después de que la tasa de crecimiento demográfica comenzó a declinar alcanzó un saludable 3.3% y a partir de 1980 cerró en un promedio de 4,8% que es bastante bueno comparado con América Latina. Para 1980 el ingreso per cápita era 108% más alto que en 1950, habiendo ocurrido la mayor parte del cambio entre 1968 y 1979, medido en dólares el ingreso per cápita pasó de 2000 en 1948 a 5.500 en 1995 y aproximadamente 6200 en 2002.

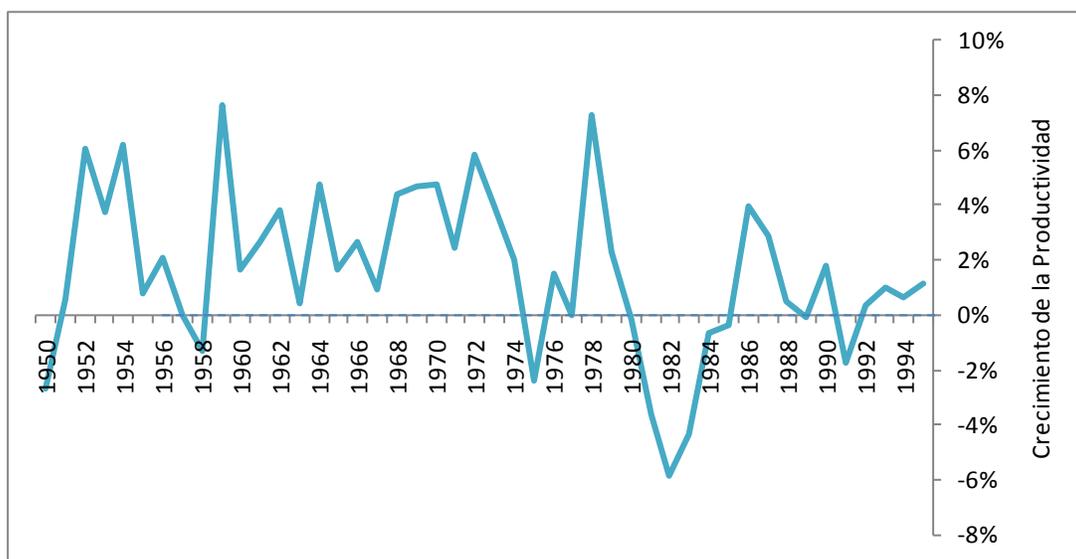
---

<sup>16</sup> Ocampo, (1992) utilizando un modelo de tres brechas desarrollado por Villar, sostiene que el crecimiento de la posguerra de la economía colombiana puede entenderse mejor como el resultado del juego recíproco entre la escasez de divisas y la dinámica de cambio estructural, con la productividad de factores en permanente adaptación. Para Ocampo, el crecimiento de la producción manufacturera, fue el principal determinante del crecimiento de la productividad de factores entre 1925-1980, más que el crecimiento de las exportaciones.

La composición del PIB de Colombia también ha diferido de la de otros países en vías de desarrollo similares con la participación alta del sector agrícola, un sector industrial diversificado en bienes de consumo e intermedio, exportaciones basadas en ventajas comparativas tradicionales y un sector público de bajo perfil en su nivel de gasto e inversión. La falta de dinamismo del sector manufacturero, desde mediados de la década del setenta, ha sido otra característica del desempeño de largo plazo de la economía y fuente de preocupación de los gobiernos del post frente nacional.

Tanto la teoría como la evidencia empírica sugieren que uno de los principales determinantes del crecimiento es la inversión. Las cifras muestran que el ahorro privado como proporción del PIB disminuyó durante el siglo XX y eso explica la tasa baja de su contraparte, la inversión. No sólo la tasa de inversión es baja al compararla con otros países, especialmente los asiáticos, sino que ha venido cayendo al final de la serie estadística. En los modelos modernos de crecimiento económico las discrepancias en las tasas entre países se deben a los cambios positivos en la productividad total de factores, lo cual significa que una gran parte de la explicación sobre el comportamiento mediocre del desempeño económico colombiano respecto a los países desarrollados se debe al rezago en la inversión en capital humano.

**Gráfica 3 Variación Crecimiento de la Productividad 1950 - 1995**



*Fuente: DNP, Cálculos Propios.*

A lo largo del siglo XX la tasa de inflación en Colombia ha sido baja en comparación con la mayoría de los países latinoamericanos. En los últimos 20 años la inflación colombiana

alcanzó el 30% anual sólo durante un periodo de siete meses en 1977, a raíz de los efectos de la bonanza cafetera y a partir de 1990, superó el 20% en la primera parte de la administración Gaviria. Esta amenaza, incluso, convirtió la política antiinflacionaria en una prioridad comparable a la del proceso de apertura económica y de liberalización interna.<sup>17</sup>

Los resultados de la investigación realizada en Colombia con base en la ecuación cuantitativa del dinero demuestran que no existe una relación sistemática entre el crecimiento real del producto y la inflación; en contraste, si parece haber una estrecha relación entre los cambios del stock de dinero y la inflación, corroborando los resultados obtenidos para los Estados Unidos. Sin embargo, estos hallazgos no excluyen la posibilidad de que existan episodios en los cuales se evidencie una relación positiva entre inflación e ingreso real tal como la postulan los keynesianos fundamentados en la curva de Phillips, pero en el caso colombiano es de tipo transitorio y de corto plazo.<sup>18</sup>

Una gran variedad de consideraciones sugiere una relación negativa entre la inflación y el crecimiento económico. En los trabajos realizados por el equipo del Banco de la República, usando modelos de series de tiempo entre 1951-1992 (Sánchez, Fernández y Armanta, 2007) se encuentra evidencia acerca de un efecto negativo significativo de la inflación sobre el crecimiento. En particular, la inflación en Colombia parece haber debilitado el crecimiento económico a partir de la década del 70, cuando alcanzó niveles de dos dígitos, a través de su efecto sobre la asignación de recursos.

Las experiencias inflacionarias de Colombia y toda la región muestran que en una economía periférica y estructuralmente heterogénea, las aceleraciones inflacionarias cualquiera que sea su causa u origen, deterioran el poder adquisitivo de las remuneraciones, las cuales tienden a

---

<sup>17</sup> En primer lugar, en una economía inflacionaria es prácticamente imposible contar con un sistema tributario que no castigue de alguna forma el ahorro y la inversión, la razón es que algunos propietarios reciben ganancias que no son reales y otras empresas resultan fuertemente endeudadas. En segundo lugar, la inflación puede afectar negativamente el crecimiento al disminuir la habilidad de hacer trabajo productivo ya que las firmas con el fin de evitar los costos de la inflación disminuyen el trabajo disponible para la producción de bienes y servicios, en tercer lugar la inflación reduce la capacidad del sistema financiero de llevar a cabo sus funciones de intermediación al disminuir el contenido de información del sistema de precios dificulta el funcionamiento del sistema económico en su conjunto al reducir la calidad de las decisiones y, por último, aumenta la incertidumbre sobre la evolución futura de la economía y de la política económica, es incluso más probable que los inversionistas no arriesguen con proyectos de largo plazo y se concentren en movimientos financieros especulativos de corto plazo y se apliquen políticas financieras y fiscales inconsistentes.

<sup>18</sup> Los resultados de la investigación realizada en Colombia con base en la ecuación cuantitativa del dinero implican que no existe una relación sistemática entre el crecimiento real del producto y la inflación; en contraste, si parece haber una estrecha relación entre los cambios del stock de dinero y la inflación, corroborando los resultados obtenidos por Friedman y Schawartz para los Estados Unidos. Sin embargo, estos hallazgos no excluyen la posibilidad de que existan episodios en los cuales se evidencie una relación positiva entre inflación e ingreso real tal como la postulan los keynesianos fundamentados en la hipótesis y curva de Phillips, pero en el caso colombiano de tipo transitorio y de corto plazo.

comportarse inercialmente, y afectan en mayor proporción a los estratos más pobres de la población, generando inequidad y pobreza simultáneamente. Nada es más favorable para las remuneraciones reales y el bienestar social que una inflación baja, de un solo dígito, especialmente si ella se apoya en una adecuada oferta de alimentos proveniente de la producción interna y de las importaciones, donde la producción es insuficiente frente a la demanda.<sup>19</sup>

El crecimiento del sector industrial colombiano ha fluctuado sustancialmente en los últimos 25 años, condicionado a los desplazamientos de la demanda interna y de la tasa real de cambio y su importancia en el total de la economía ha sido modesta en comparación con otras naciones, en 1967 la actividad manufacturera representaba el 17% del PIB y en 1987 apenas había subido su participación a un 19%. Mientras otros países avanzados y los recientemente industrializados del Este Asiático, experimentaron cambios sustanciales vía nuevas tecnologías, métodos gerenciales y nuevos productos, Colombia sigue renuente a invertir en estas tecnologías e incluso a modernizar sus equipos y plantas industriales.

En el caso colombiano, los indicadores de la productividad total de factores y la razón capital producto han descendido en términos absolutos y como proporción del crecimiento de la producción en las décadas de los 80 y 90, lo cual confirma el rezago de la industria frente a los cambios tecnológicos, económicos y gerenciales. Si Colombia tiene un problema económico, probablemente se debe a una excesiva confianza en el manejo macroeconómico, al mismo tiempo que ignora en el nivel microeconómico, todos los signos de su sector tradicional que ha venido atravesando por una declinación secular.

El sector agrícola y ganadero generó 55% del PIB y empleó 70% de la población en 1925 y para finales de la década de los ochenta, su participación descendió al 22% del PIB y el 35% de la fuerza laboral lo cual hace parte de una tendencia normal del proceso de desarrollo económico y de modernización, pero que en el caso particular de Colombia fue acelerada después de los cincuenta. La explicación del menor crecimiento se encuentra en una

---

<sup>19</sup> Para los estructuralistas latino americanos la inflación persistente es un resultado tanto de los choques recurrentes que una estructura subdesarrollada provoca, como por las restricciones que el propio subdesarrollo implica y por el llamado "efecto demostración" que pone a las posibilidades reales muy por detrás de los deseos de las mayorías nacionales. La estrechez en la disponibilidad de divisas que son productos de crisis en las exportaciones y en la capacidad de obtención de capital extranjero causan shocks de oferta porque reducen abruptamente la capacidad para importar. Estas economías se caracterizan, además, por problemas de organización social y tecnológica de la producción agropecuaria y pecuaria, que es muy importante en el total de la producción, y son altamente vulnerables a la volatilidad en los mercados internacionales y a los cambios bruscos del clima, el medio ambiente y los recursos naturales. Una caída impredecible encarece el costo de vida y obliga a todos los sectores a luchar por reajustes de sus ingresos nominales.

desaceleración de la productividad total de factores y en la pérdida de dinamismo del sector capitalista moderno debido a la caída de los precios internacionales, el ajuste en el gasto público en investigación y transferencia de tecnología y la violencia rural.

Es importante también destacar otro hecho y es que las políticas de desarrollo favorecieron a los productos comerciales en mayor grado que a los campesinos y, sin embargo, estos últimos tuvieron un impacto más fuerte en la dinámica agrícola a largo plazo. El sector agrícola ha respondido suficientemente a la demanda generada por el crecimiento económico y demográfico y la balanza comercial ha sido en general favorable, a pesar de la volatilidad de los términos de intercambio internacional. El punto brillante en el cuadro generalmente sombrío de los ochenta pudo haber sido, aunque los datos no alcanzan a ser concluyentes, un mejoramiento continuo de la fortuna del sector campesino, debido a la intensidad de los cultivos en las unidades más pequeñas, la adopción de mejores tecnologías, un incremento en el tamaño de la tierra por familia y las políticas de apoyo de los últimos gobiernos.

La evolución del grado de apertura en Colombia fue muy distinta a la de otras economías grandes como Brasil y Argentina, lo que sucedió en esos dos países es lo que tiende a generalizarse para todo el continente en la visión tradicional de la historiografía económica latinoamericana. En efecto Brasil y Argentina eran economías relativamente abiertas al comienzo del siglo, pero que se cerraron gradualmente a medida que adoptaron políticas proteccionistas, primero como resultado de la crisis mundial y luego como producto de un nuevo modelo de desarrollo. Colombia, en cambio, es un caso bien distinto, no era una economía abierta antes de los años 30 y no se fue cerrando con la crisis ni con la influencia de la Cepal. Siempre ha sido un caso de economía mixta e intermedio tanto en relación con el Estado como con la globalización.<sup>20</sup>

El comercio de manufacturas sólo se desarrolló realmente con posterioridad a los años 60, período a partir del cual las ventas externas de estos productos representaron un 40% de las

---

<sup>20</sup> Desde principios de los setenta ha venido haciendo carrera el concepto de “economías reprimidas”, entendiéndose como tales aquellas donde se ha intentado subsanar las fallas del mercado, en particular el sistema de precios, por medio de una fuerte intervención del Estado. Es muy probable que exista consenso en calificar la economía colombiana de los 70 como una economía globalmente reprimida, donde el consumidor afronta un sobreprecio promedio del 47% en los artículos manufacturados nacionales. Entre 1970-1990, el sistema financiero colombiano se ha movido gradualmente hacia la liberalización financiera, de tasas de interés controladas, el sistema se ha movido hacia una política de tasas de interés reales positivas para estimular la profundización financiera. En el caso colombiano, el grado de tensión financiera nunca alcanzó las dimensiones de una profunda crisis como la experimentada en el cono sur, probablemente debido a la solidez de los controles y la mayor regulación. Una vez se corrigieron los desequilibrios macroeconómicos y se fortalecieron los controles al lavado de activos, la agenda de liberalización pudo retomar el impulso sin afectar la estabilidad del sistema, aunque su impacto en materia de desarrollo económico no convenga del todo.

exportaciones totales del país. El crecimiento de las exportaciones manufactureras ha estado asociado fundamentalmente con el proceso de integración comercial con otros países de América Latina, especialmente con la Comunidad Andina.

La adopción de la política de minidevaluaciones cambiarias conocida en términos técnicos como “crawling peg” fue un hito fundamental y tuvo dos consecuencias importantes. Entre 1967 y 1996, Colombia se salvó del tipo de crisis monetarias y cambiarias que habían afectado al país en el pasado y continuaron siendo un serio problema para la mayoría de los países de la región y el haber mantenido una moneda competitiva le permitió a Colombia el fortalecimiento de un conjunto de exportaciones no tradicionales, que diversificaron el comercio exterior y blindaron a la balanza de pagos. Los exportadores no tradicionales, diferentes al café, ganaron poder económico e influencia política y crearon su propio grupo de lobby, llamado *Analdex*.

Con la información disponible no existe evidencia concluyente acerca del deterioro secular de los términos de intercambio planteada por la Cepal. La ausencia de un comportamiento bien definido en las series puede atribuirse a dos fuerzas opuestas, por un lado, la planteada por Prebisch y Singer que sostiene un intercambio desigual entre productos centro- periferia y por otro la propuesta por el neo estructuralismo de Bulmer Thomas consistente con la idea de que la productividad de los bienes manufacturados se incrementa más rápidamente que la de los bienes primarios. Como los primeros eran el principal componente de las importaciones mientras los segundos el principal componente de las exportaciones colombianas al final del siglo XX, ello explicaría la tendencia favorable en los términos de intercambio internacionales

En definitiva, no es claro que la violencia haya afectado el crecimiento económico aunque es posible admitir que sin violencia el desarrollo hubiese sido mejor. La evidencia empírica reciente aportada por los trabajos del Departamento de Planeación Nacional indican que la nueva violencia y criminalidad vinculada con el auge del narcotráfico, la guerrilla y los paramilitares incidió negativamente en el crecimiento en las dos últimas décadas y señalan que le pudo restar a la tasa anual por lo menos 1.5%, lo cual es significativo para el caso colombiano.

El desarrollo económico es un proceso histórico de largo plazo que implica como mínimo un crecimiento económico saludable y una mejor calidad de vida para la población donde los aspectos materiales del bienestar social son indispensables. Este proceso no puede lograrse

sin el funcionamiento de mercados eficientes e instituciones consistentes, cuya base es un Estado con políticas públicas en educación, salud e innovación científico tecnológica.

El proceso de desarrollo, según planteó Schumpeter es de destrucción creadora, en el sentido de que el surgimiento de nuevos sectores líderes requiere reducir los sectores de baja productividad. Es posible proponer que el sistema político colombiano es propenso a defender por demasiado tiempo los sectores de baja productividad, a subsidiar empresas e instituciones inviables y a aplicar políticas híbridas y poco audaces que limitan las posibilidades de un salto cualitativo. Esta idea puede encontrar evidencia favorable con la consolidación del clientelismo que ocurre en la parte final del Frente Nacional y que se mantiene aun. El costo que hubo que pagar por la conservación del orden fue la crisis de desarrollo económico y social.

El debate sobre el camino más corto para lograr la prosperidad es inagotable, pero aún así los datos históricos y la literatura sobresaliente en este tema apuntan a tres características que influyen en el crecimiento global: el grado de competencia interior y de apertura al comercio exterior; la calidad de sus instituciones y el éxito de sus dirigentes en la aplicación de las medidas necesarias para la estabilidad macroeconómica. En todos estos aspectos Colombia ha venido avanzando gradualmente.

Sin embargo, aunque parezca existir un consenso en torno a estas características es posible que existan discrepancias en relación con el orden de importancia y las condiciones adicionales suficientes para garantizar un desarrollo estable y pacífico. De los aspectos que no siempre se mencionan explícitamente en las síntesis sobre los fundamentos del crecimiento y el desarrollo económico valga la pena mencionar asuntos como los derechos de propiedad, la estabilidad económica e institucional, la distribución social de los beneficios del progreso y el grado de formalidad e ilegalidad de los negocios.

Con esta perspectiva global es importante destacar que el caso colombiano es particular porque se puede caracterizar por un crecimiento económico medio pero muy estable desde la gran depresión, con una distribución de los ingresos bastante inequitativa, al igual que muchos países del continente, pero con un grado de informalidad e ilegalidad ostensiblemente superior, especialmente desde la década de los 80, lo cual puede explicar la paradoja nacional de un crecimiento económico estable pero con unos niveles de violencia e inseguridad altos.

La experiencia internacional indica que los derechos de propiedad garantizados por el Estado es una de las instituciones claves para el buen desempeño económico y social de las naciones,

la protección de la propiedad ha sido un blanco móvil a medida que el derecho intenta continuamente mantener el ritmo de la naturaleza del cambio económico. Aunque el Estado de derecho y los derechos de propiedad son pilares institucionales del desarrollo a largo plazo es posible mencionar otros fundamentos como la distribución social de estos activos, el grado de certidumbre y flexibilidad de las reglas y políticas para adaptarse al acelerado cambio estructural y a los choques externos, la confianza social y la seguridad.

Al examinar el caso colombiano se puede constatar que los derechos de propiedad han sido permanentemente amenazados por la inseguridad y la violencia, los activos han estado fuertemente concentrados en las elites y el grado de certidumbre y flexibilidad del cambio institucional frente a las demandas del orden social han sido contradictorios: una certidumbre media pero con gran flexibilidad; Colombia nunca le ha apostado a reglas rígidas e imperturbables, pero la confianza social y la seguridad han tenido un comportamiento bajo y decreciente durante la segunda mitad del siglo XX.

Estas características en su conjunto explican el resultado contradictorio del proceso de desarrollo económico y social colombiano, un capitalismo moderno con rostro de subdesarrollo, una sociedad urbana y globalizada pero con altos niveles de desconfianza e inseguridad y una nación con mayor riqueza pero altamente desigual, especialmente en las zonas rurales. No es extraño, entonces, la paradoja que asombra al mundo académico, crecimiento económico, estabilidad macro económica, democracia formal, Estado de derecho por un lado y violencia, desigualdad y corrupción por el otro, las caras del desarrollo y del atraso combinados en un solo rostro como el que más en la región.

A nivel internacional se ha ofrecido amplia evidencia que muestra una relación negativa entre las actividades no productivas y destructivas y el desarrollo económico. El rentismo, la incertidumbre y el crimen actúan como un impuesto que reduce los incentivos para producir y afecta negativamente la estabilidad macroeconómica y la productividad de los factores. El primer economista en llamar la atención sobre el efecto negativo que un ambiente violento tiene sobre el potencial de los procesos de inversión fue Jesús Antonio Bejarano (1989) quien sugirió que un contexto de paz podría generar un patrón de inversión en relación al PIB del 30%, similar a los que se observan en naciones de alto crecimiento. Londoño (1996) estima en un 4% del PIB el monto anual de lo que pierde el país en sus activos humanos como resultado de las muertes violentas y Trujillo y Badel (1998) con una metodología más rigurosa llegan a un resultado del 1% del PIB.

De acuerdo con la investigación de Dube y Vargas (2008) los choques exógenos de los precios de los commodities, café y petróleo en el caso colombiano, afectan el conflicto en dirección opuesta y a través de diferentes canales. En particular, la reducción de los precios del café tiende a incrementar la violencia en los municipios cafeteros y el incremento de los precios del petróleo incrementa el diferencial de violencia de las zonas petroleras en mayor proporción que el resto del país.

Los autores demuestran que una caída del precio internacional del café, un bien intensivo en trabajo, afecta negativamente el salario real de los jornaleros y aumenta la probabilidad de vincularse a un grupo armado dependiendo de cuanto gane un soldado en la guerrilla o en un grupo armado. El canal por medio del cual opera esta decisión es una elección en términos de costo de oportunidad. En cambio, cuando aumenta el precio del petróleo, un bien intensivo en capital, tiende a aumentar la violencia en las zonas petroleras en mayor proporción porque opera un canal de “rapacidad”, que es una variante de lo que se conoce como “captura de la renta”, idea que se puede extender a las transferencias fiscales a los municipios. (Dube y Vargas, 2008).

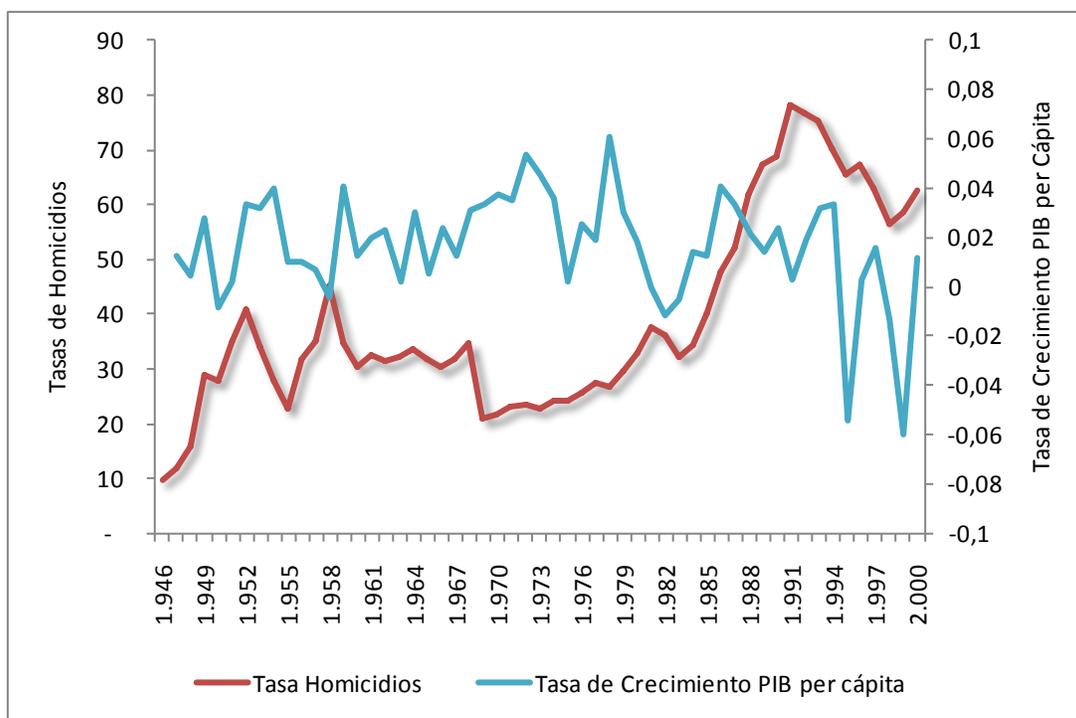
El crecimiento de la economía ilegal fue una de las principales características del proceso de desarrollo colombiano de los últimos 20 años. Gómez (1995) calcula que en 1985 la economía subterránea abarcaba un 8.7% del PIB, Ibáñez (1974) estimaba para esa fecha la evasión de impuestos en un 60% y Fenalco estimaba en 1987 que la evasión era del 30% y el contrabando del 22% del total de las importaciones. Cualquiera sea la técnica de medición no cabe duda de la importancia creciente a partir de los años 80 del narcotráfico, la corrupción política, la industria del delito y la ilegalidad, sin lo cual es imposible explicar el crecimiento de la guerrilla, los paramilitares y las mafias del narcotráfico entre los años de 1980 y 2002.

La economía clandestina produce riqueza, liquidez y divisas pero engendra también una masa de capitales flotantes en busca de ocasiones de inversión y de respetabilidad. El resultado de este proceso fue una crisis de las instituciones, un relajamiento de la sociedad y el crecimiento espectacular de la inseguridad y la delincuencia. A causa de la droga, una gran parte de la sociedad ha definido sus propias normas, sus redes de influencia y códigos de transacción sin entenderse con las regulaciones estatales. El narcotráfico no se debió a ningún cambio institucional, pero si facilitó una serie de modificaciones institucionales que han sido disfuncionales para el desarrollo, como un aumento en corrupción política y cierto deterioro del sistema judicial.

La economía de la droga ha propiciado un remezón de las estructuras sociales. Sus efectos no produjeron tan sólo una bonanza de los sectores inmobiliarios y financiero, sino que además ha conllevado desequilibrios macroeconómicos y una profunda contra reforma agraria, por lo menos 4 millones de hectáreas pasaron a manos de los narcos y más de 1.500.000 campesinos desplazados, intensificando las desigualdades sociales y la desconfianza frente al Estado.

La escuela institucionalista del desarrollo enfatiza que los derechos de propiedad son un incentivo fundamental para el aumento en la productividad, de tal manera que la inseguridad que padeció Colombia en las década de los 80 y 90, explica buena parte de las caídas en la inversión y la productividad que afectan negativamente la serie estadística de largo plazo.

**Gráfica 4 Tasa de Homicidios y variación PIB per Cápita 1946 - 2000**



**Fuente:** Policía Nacional, DNP, DANE y Cálculos Propios.

La violencia entre 1948 y 1953 fue, como ya lo anotamos, bastante intensa pero disminuye con cualquier indicador que se tome durante buena parte del periodo del Frente Nacional y de los primeros gobiernos de transición. El narcotráfico no produjo la violencia pero si la tornó en explosiva, inmanejable y repleta de terror, la violencia que venía descendiendo durante las

décadas de los 70 y 80, con expectativas de solución en razón del gran acuerdo constitucional del 91, contra todas las predicciones, se desbordó y condujo al país al caos, no puede haber explicación cabal sin introducir la variable narcotráfico.

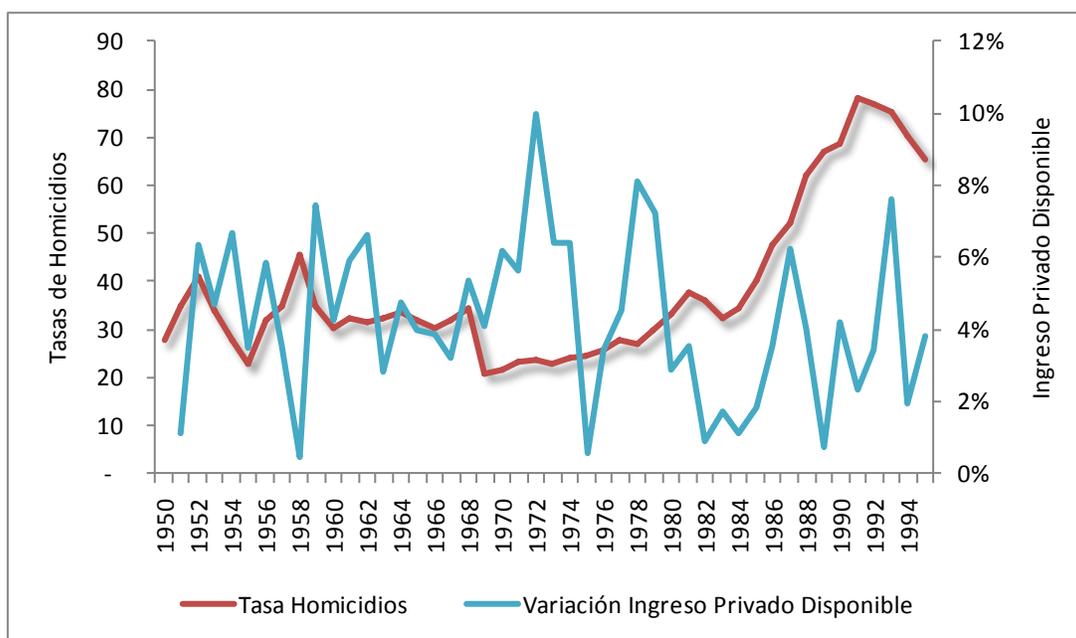
La explicación sobre esta anomalía del orden social colombiano remite a características particularmente específicas de la dinámica económica y social y al proceso político mismo, esencialmente el papel del Estado y del régimen político, la dinámica constitucional, la movilización social y el desarrollo de los grupos armados ilegales. En la perspectiva económica lo que marca la diferencia son las bonanzas territoriales y el boom del narcotráfico, a partir de la década de los 80, que invade todo el orden y en la dimensión política hechos fundamentales como: la derrota de la revolución en marcha y del populismo gaitanista, la debilidad del Estado que se expresa en colapsos parciales y en la consolidación de un régimen clientelista carente de políticas públicas de Welfare State, la precariedad de las instituciones, la tardía y lenta integración nacional y un contexto internacional desfavorable durante la Guerra Fría

### **2.3 Pobreza, equidad y otros aspectos sociales.**

Aunque la teoría económica como la mayor parte de los estudios científicos confirman que el crecimiento económico conduce a reducciones de la pobreza y mejoras en los niveles de desarrollo humano, la experiencia reciente confirma que el crecimiento no se puede activar o desactivar a voluntad y que las buenas políticas no producen milagros aunque si pueden evitar desastres. La evidencia teórica y empírica disponible también confirma que las políticas públicas de tipo redistributivo y el gasto social en educación, salud, infraestructura, bienes públicos y atención a la población marginal son claves para lograr un crecimiento con bienestar social.

La evolución de la desigualdad del ingreso no tuvo lugar paralelamente con la evolución de la pobreza, como se ha observado en otras sociedades. El ingreso real de los trabajadores más pobres no alcanzó a caer en ninguno de los sub períodos, al contrario, basado en una línea de pobreza constante, la incidencia de la pobreza ha declinado durante una fase de 50 años. Muchos estudios sobre distribución del ingreso en América Latina han hecho énfasis en la inercia que caracteriza el comportamiento en los altos niveles de desigualdad, la evidencia histórica de Colombia durante los últimos 70 años contradice este conocimiento convencional, la desigualdad fluctuó ampliamente durante esta larga fase.

**Gráfica 5 Tasa de Homicidios y variación del Ingreso Privado Disponible 1950 - 1995**

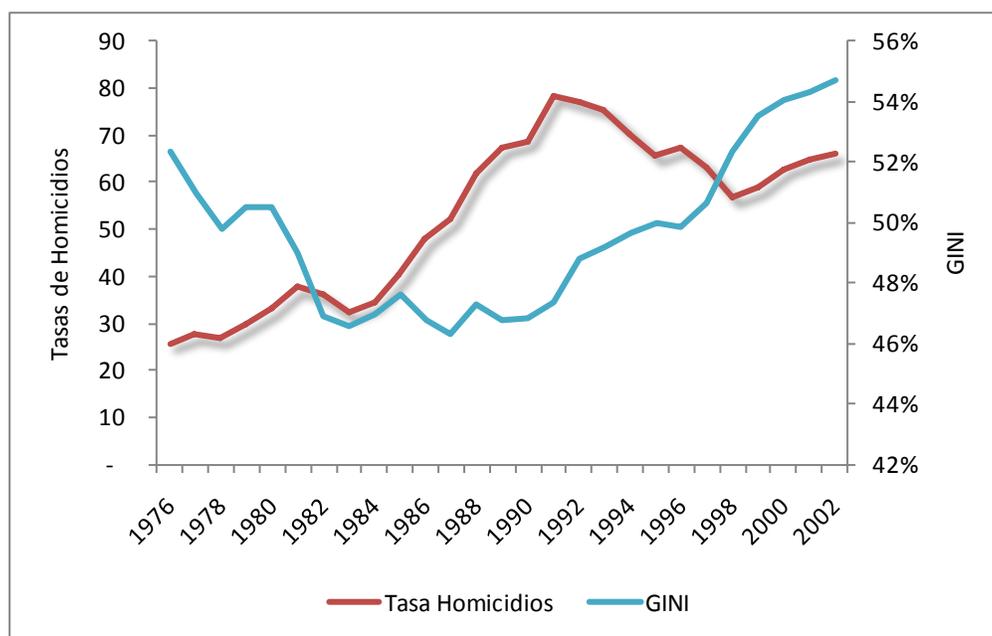


**Fuente:** Policía Nacional, DNP, DANE y Cálculos Propios.

Kuznets profundizó sobre el carácter y las causas de los cambios en la distribución del ingreso durante el proceso de desarrollo. Especuló empíricamente sobre la existencia de una larga oscilación secular en la desigualdad durante el proceso de crecimiento y planteó que un comportamiento en forma de “U” invertida, es decir que tiende a existir un crecimiento inequitativo al comienzo para después asumir la forma de un crecimiento con bienestar en el largo plazo. En síntesis la curva de Kusnetz defiende la idea de un crecimiento con desigualdad como inevitable en las primeras fases del desarrollo económico.(Kuznets,1955)

En el caso colombiano entre 1938 y 1988, hubo una oscilación distributiva fuerte durante este periodo, la desigualdad aumentó considerablemente de mediados de los años treinta a finales de los sesenta y luego se redujo al pasar los setenta y los ochenta. La magnitud del cambio es asombrosa: el coeficiente de Gini se alteró 10 puntos. La desigualdad laboral también tuvo forma de U invertida durante el mismo periodo. De hecho los movimientos en la desigualdad del ingreso laboral dominaron las tendencias globales de desigualdad (Londoño, 1995).

**Gráfica 6 Tasa de Homicidios y Distribución del ingreso 1950 - 1995**



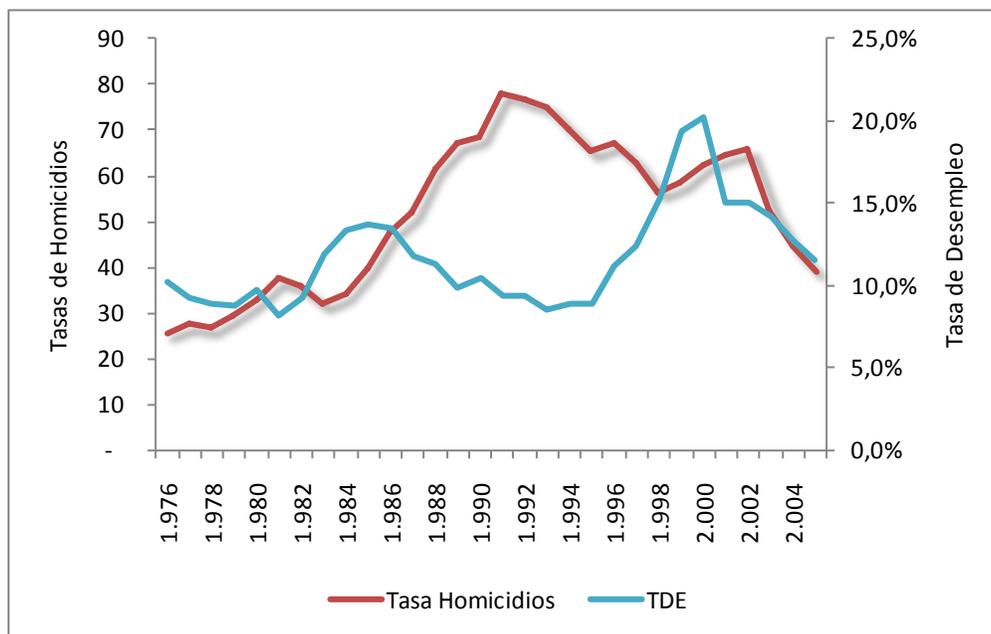
**Fuente:** Policía Nacional, DNP, DANE y Cálculos Propios.

Mientras la línea de pobreza declina a través del tiempo la distribución del ingreso fluctúa ampliamente en forma de U invertida. La tradición de Kuznets hace énfasis en la migración de la fuerza de trabajo de zonas rurales a urbanas como característica principal del cambio estructural para desplazar la distribución del ingreso. Con respecto a la evolución de la estructura productiva y la formación de capital humano, inicialmente Colombia se quedó rezagada con respecto a los patrones normales de desarrollo, pero luego se recuperó; la evolución de los retornos de capital humano es el principal componente de la oscilación distributiva en el ingreso laboral observado en Colombia (Londoño, 1995).

La transformación estructural del mercado laboral es un factor importante para explicar la desigualdad del ingreso en Colombia. El trabajo es el único factor productivo cuya dispersión del ingreso se desplazó paralelamente a la oscilación distributiva y refleja una participación creciente de capital humano. Mientras que la explicación basada en el simple crecimiento económico o en las migraciones puede explicar el punto de quiebre en la distribución, no ayuda mucho cuando se trata de explicar la magnitud del cambio, pues entre 1938 y 1988 el coeficiente de Gini pasó de 0.50 a 0.41. Desde los años sesenta, los rápidos avances en la acumulación de capital humano combinados con un ritmo más lento de cambio estructural y

una reorientación hacia el comercio exterior han hecho que el desarrollo sea más intensivo en capital humano.

**Gráfica 7 Tasa de Homicidios y Tasa de Desempleo 1976 - 2005**



**Fuente:** Policía Nacional, DNP, DANE y Cálculos Propios.

Desde los años sesenta la acumulación de capital humano en Colombia se aceleró fuertemente y la brecha educacional global desapareció en la década pasada, como consecuencia del incremento notable en el gasto público en educación a partir de 1957. Como porcentaje del PIB, la suma de capital humano y físico pasó de 23% en 1930 a 40% en 1980 y el gasto en educación con respecto al PIB se duplicó entre 1957 y 1970. El periodo más reciente se caracteriza como una modalidad de acumulación intensiva de capital humano, en fuerte contraste con el periodo anterior de acumulación intensiva en maquinaria y equipos.

En la década de los ochenta se encuentran dos hechos aparentemente contradictorios en el sector agropecuario, un bajo crecimiento y un mejoramiento en los niveles de ingreso así como un descenso significativo en la pobreza del subsector campesino, productor tradicional de la mayoría de las cosechas disponibles en el mercado doméstico y generador de la mayor parte de los empleos agrícolas.

La explicación al mayor ingreso y menor pobreza del sector campesino se basa en el efecto combinado de diversos factores entre los cuales se puede mencionar, un descenso de la concentración de la tierra debido al proceso de colonización, una división de las grandes propiedades a través de la herencia y un incremento de la productividad en las fincas pequeñas y medianas en la década de los 70 como resultado de los programas de desarrollo rural integrado que hizo accesible el crédito y la asistencia técnica a los pequeños productores.

Los ejercicios empíricos apoyan el argumento principal que la oscilación distributiva observada en Colombia, durante este periodo, fue inusualmente aguda. Los retrasos y los esfuerzos por alcanzar las estructuras normales de producción y la acumulación de capital causaron severas oscilaciones en la oferta y demanda de capital. Los resultados sugieren que la desigualdad tiende a ser mayor en economías que exportan bienes intensivos en el uso de recursos naturales que en países que exportan bienes manufacturados. De haber logrado Colombia evitar estos cambios abruptos, la mayor parte de la severidad de esta oscilación distributiva hubiera podido evitarse.

No obstante lo anterior, Colombia se convirtió entre 1980 y 2000 en una de las sociedades más violentas del mundo. La tasa de homicidios de Colombia oscila entre 60 y 80 homicidios por cada 100.000 habitantes; según datos de 1995, era tres veces la de Brasil y 18 veces la de EE.UU. Además, desde 1985 el número de homicidios en Colombia es superior a 25.000. Lo verdaderamente excepcional del caso colombiano entonces son los altos niveles de violencia ocurridos durante este proceso de desarrollo. Se puede constatar como la tasa de homicidios pasa de 28 por cada 100.000 habitantes en 1978 a 70 a partir de 1991 para caer a 47 en 2001, los delitos contra la seguridad del Estado alcanzan picos en 1977 a 1982 y entre 1991 y 1994, los delitos contra la propiedad se incrementan notablemente en la década del 80 y los secuestros alcanzan cifras escandalosas después de 1990, en fin se trata de unos niveles altos entre 1948 y 1957 y de nuevo a partir de 1987, es decir en el periodo de la violencia clásica y en la fase de la nueva violencia, que según las cifras es la de mayor intensidad.

En 1987 la nueva Comisión de Estudios sobre la Violencia conformada por un grupo de destacados investigadores, a solicitud del gobierno nacional concluyó que la nueva violencia es de naturaleza multicausal y multivariada. Una de las ideas más controvertibles del informe fue que con base en el porcentaje de muertos resultado de la subversión (7.51%) afirmó que: “mucho más que la del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle”. El documento concluye que la violencia se produce por razones de calidad de vida y de relaciones

sociales y no tanto por lograr el control del Estado. La solución, entonces, se encuentra en el incremento del gasto social y en el desarrollo de la convivencia ciudadana.

Por mucho tiempo se han supuesto para los países en desarrollo, sin mayor sustento empírico, dos tipos de relaciones entre las condiciones sociales y la violencia. Está por un lado la noción de que la pobreza en una sociedad es la causa principal de la violencia y en el otro extremo la idea, igualmente fatalista, según la cual ésta es el resultado inevitable del progreso. No cabe duda que una de las explicaciones más arraigadas en el país acerca de la violencia es la de las llamadas “condiciones objetivas”, la pobreza según la mayoría de los intelectuales es el “caldo de cultivo” de la violencia. Para iniciar dos hechos son notables: en los últimos 50 años la situación social y económica ha tenido cambios positivos sustanciales y la heterogeneidad regional en cuanto a las condiciones de vida de la población es enorme.

El informe de 1987 adopta la tesis de que el deterioro del capital social estaría en la base de la explicación del aumento de la criminalidad y la violencia entre los segmentos jóvenes de la población. Ya no se trata del joven campesino sin recursos, que al migrar a los centros urbanos no puede incorporarse al sistema educativo, sino del joven que por falta de contactos, redes, apoyo comunitario no ha podido convencerse de las ventajas de una educación a la cual tiene acceso. La verdad es que en el país los mayores focos de violencia juvenil no se presentan en las regiones más atrasadas sino por el contrario en los sectores populares de las ciudades más industrializadas, se trata de una delincuencia juvenil jalonada por las organizaciones criminales que aprovechan un código penal para menores absolutamente laxo y deficiente. (Rubio, 1999)

Una teoría sociológica importante sostiene que deben existir causas objetivas y concentra su atención en la pobreza y la desigualdad. En trabajos internacionales, Bourguignon (1997), encuentra que la desigualdad es una variable que explica tanto la tasa de homicidios como la tasa de robos y según sus cálculos, un incremento porcentual de un punto en el coeficiente de Gini, es decir en la desigualdad implica en el corto plazo un aumento en 3.6% en la tasa de homicidios y 1.1 % en la tasa de robos. En la misma dirección, Fanjzilber (2001) encuentra resultados similares, un aumento del 1% en la desigualdad implica un aumento del 1.5% en la tasa de homicidios y del 2.6% en la tasa de robos.

Montenegro, Posada y Piraquive (2001), en Colombia, revisaron los datos nacionales e internacionales y para una muestra de 136 países no encontraron relación significativamente importante entre homicidios y distribución del ingreso. Con el mismo objetivo Beltrán, Gaitán y Salcedo (2006) al explorar los vínculos entre estas dos variables en términos de largo plazo

encontraron que las mejoras en la equidad no implicaban necesariamente una disminución en los índices de delincuencia y postularon la hipótesis alternativa, en el caso colombiano, de la independencia entre la distribución del ingreso y la violencia y la existencia, más bien, de una significativa correlación entre la evolución del crimen organizado y la violencia.

El problema de esta hipótesis no está tanto en la metodología ni en la técnica estadística sino en el enfoque conceptual. Cuando se relacionan de manera independiente los coeficientes de Gini que miden el comportamiento de la equidad y las diferentes indicadores de homicidios, delitos contra la vida y la propiedad o secuestros en el caso colombiano, difícilmente se puede encontrar una correlación positiva, pues la equidad cambia lentamente en el corto plazo, mientras las otras variables son dinámicas en términos anuales e incluso mensuales. En estas condiciones la desigualdad social y la pobreza se relacionan con la violencia de una manera indirecta, es decir hacen parte de la explicación si existen condiciones suficientes adicionales, como por ejemplo la existencia de poderes que demandan delito como ha sido el caso del narcotráfico, guerrilla, paramilitares y el crimen organizado ó hay carencia sistemática de políticas sociales activas. Esto desafortunadamente fue lo que sucedió en Colombia, especialmente, en las últimas décadas, el fortalecimiento de este tipo de organizaciones y negocios en el momento en que crecía la inequidad y la pobreza junto con la carencia de un Estado bienestar.

Como en la mayoría de los países en vías de desarrollo, la pobreza y la equidad han sido muy fuertes, aunque es necesario reconocer una caída de los niveles de pobreza a partir del Frente Nacional y una mejoría en la distribución del ingreso durante este periodo, pero a una velocidad menor comparada con otras regiones del mundo de similar nivel de desarrollo. La transformación de la economía y el crecimiento económico estable durante cinco décadas, con excepción de unos años puntuales como el 98 y 99 debido al contagio de la crisis asiática, no se ha reflejado en un bienestar social proporcional, debido esencialmente a la ausencia notable de políticas publicas activas y de un marco institucional progresista, hasta el cambio fundamental en la Constitución del 91. En otras palabras, si bien no se pueden desconocer los avances en las condiciones sociales durante la segunda mitad del siglo XX y los estudios empíricos no encuentran correlaciones robustas entre violencia y pobreza, ello no permite descartar de plano dos ideas centrales: la primera que el Estado de bienestar social en Colombia sigue siendo precario, comparado internacional y regionalmente, y la segunda, que existe una relación entre violencia y ausencia de políticas públicas activas. La falta de políticas

de Estado en materia de bienestar social, más que la evolución de las tasas de pobreza o el coeficiente de Gini, explican parte importante de la dinámica de violencia en el largo plazo.

De acuerdo con los datos del último censo, un 35.8% de la población colombiana se encuentra por debajo del índice compuesto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y en los 10 municipios más violentos solamente el 25% se encuentra en tal situación. En los 124 municipios que cuentan con oficinas de Medicina Legal todos los indicadores de pobreza presentan una situación favorable con respecto al promedio nacional, es decir la violencia se concentra en los sitios menos pobres. Uno de los trabajos más importantes al respecto realizado por Sarmiento (1998) a partir de los indicadores de pobreza, desigualdad y otras variables para diferentes municipios concluye: “la tasa de homicidios no está asociada positivamente a niveles mayores de pobreza sino que por el contrario se encuentra una relación positiva entre el índice de homicidios y el índice de calidad de vida” (Sarmiento, 1998: 41)

Al igual que en la mayor parte de América Latina, el crecimiento demográfico alcanzó una tasa del 3.8 % en la década del 70 (Flórez, 2000) tendencia que se modificó para finales del siglo cuando dicha tasa comenzó a descender hasta alcanzar un 1.8%. La explosión demográfica estuvo acompañada por grandes migraciones del campo a la ciudad, durante las décadas 50 y 60 y se mantuvo en los años siguientes hasta finales de los 80 para volver a retomar un nuevo ciclo de ascenso en los primeros años del siglo XXI.

De todas formas es importante anotar que los patrones de migración fueron bastante complejos, para atribuirlo todo a la intensa violencia como sostienen la mayoría de los analistas. La mayoría de los migrantes provenían de centros urbanos más pequeños y no de las zonas rurales, lo que puede indicar que si bien una parte del proceso fue causada por la violencia, otros factores entran en la explicación como el propio desarrollo económico y el diferencial de salarios urbanos frente a los rurales.

Los análisis estadísticos para la segunda mitad del siglo XX no permiten establecer una relación fuerte entre los grados de violencia en los municipios y el desplazamiento de la población, aún cuando es claro que la violencia es el motivo principal en varios casos puntuales, pero no el principal, como si lo puede ser la defensa de los intereses económicos. Durante la segunda mitad del siglo XX la violencia y el desplazamiento interno no se corresponden en forma robusta. En cambio es clave anotar que para periodos más recientes

(1995-2002) la presencia de guerrillas en los municipios explica el 60% de los desplazados y el paramilitarismo el 40%. (Sánchez, 2007)

**Tabla 2 Efectos sobre la migración forzosa 1995-2002**

Variable	Coeficiente	Significancia (a)	Efecto %
Constante	-355,07	4,08*	
<b>Actividad Armada</b>			
FARC	55,64	10,68*	27,40%
ELN	-4,98	0,76	-1,25%
Autodefensas	326,01	13,19*	23,29%
Desconocida	-21,94	5,21*	-6,37%
<b>Actividad de amenaza o intimidación</b>			
FARC	140,02	7,24*	13,14%
ELN	15,84	0,54	0,65%
Autodefensas	173,12	8,18*	14,44%
Desconocida	26,95	7,95*	17,99%
<b>Estado</b>			
Eficiencia de la justicia	-407,79	6,50*	-29,56%
....			

(a) Valor absoluto del *t* estadístico

\* Significancia al 99%

**Fuente:** Sánchez (2007) y cálculos propios.

En el caso colombiano la Constitución del 91 estableció un mandato para aumentar las transferencias y el gasto público social como parte de la solución al problema de pobreza y de equidad. La Constitución, además, permitió la existencia de asignaciones con destinación específica para el caso de la inversión social, creando una enorme inflexibilidad presupuestal como producto de la desconfianza política que se tiene para delegar funciones redistributivas y la preferencia social de hacerlo directamente por la vía constitucional.

La ausencia histórica de un proyecto de Welfare State y el narcotráfico, a partir de 1980, explican los altos niveles de violencia en Colombia en las últimas décadas, a pesar de los avances notables en materia constitucional e institucional logrados con la reforma tardía de 1991. Esta combinación es fundamental tenerla en cuenta para no restarle importancia a los aspectos sociales o concentrar la explicación exclusivamente en el narcotráfico. Es importante, entonces, insistir que los negocios ilegales no habrían generado los mismos niveles de violencia en un contexto de equidad social mayor como fue el caso de los EEUU y otras naciones desarrolladas en la época de las grandes mafias.

## **2.4 Aspectos institucionales, constitucionales y de política.**

A lo largo del siglo XX, Colombia se caracteriza por una gran precariedad de las instituciones favorables al desarrollo económico con bienestar social, estabilidad política y paz pues la igualdad de oportunidades, los límites a las acciones de las elites y los derechos de propiedad han sido reglas débiles y han evolucionado en forma lenta y desarticulada. La carencia de reglas del juego claras, justas y legítimas y la debilidad de las organizaciones que promuevan el cambio institucional en la dirección y velocidad adecuada constituyen una característica política básica del orden colombiano y ello puede explicar el proceso contradictorio nacional, crecimiento sin bienestar, democracia formal imperfecta y violencia.

Las características de este proceso institucional se expresa en la debilidad constitucional del Estado Colombiano, en su bajo nivel de gobernabilidad e integración nacional, en la necesidad de recurrir a un sistema clientelista para garantizar la estabilidad del crecimiento y la democracia y la falta de políticas públicas activas para impulsar el desarrollo con productividad y bienestar social. Estos fundamentos del Estado con un cambio lento, desarticulado y muchas veces frustrado, explican un orden a la deriva que según los detonantes del momento se torna violento con diferentes grados de intensidad.

Cuando hay competencia dentro de las elites políticas es más probable que haya incentivos para buscar el apoyo de otros sectores sociales, por lo tanto, posibilidades de conformar coaliciones multiclásticas y al mismo tiempo democratizadoras. En cambio, cuando la mayoría de las elites están unificadas en un bloque hegemónico, como ocurrió durante el Frente Nacional en Colombia, la ausencia de competencia no facilita la supervisión política, el rango de posibles coaliciones y de participación en el poder se reduce notablemente y existe el riesgo de que el régimen tienda a perpetuarse como una coalición ganadora estable, que cierra espacios e induce a las minorías a acudir a la violencia como una forma de buscar participación en alianzas ganadoras. (Collier, 2000).

La revolución teórica del neo institucionalismo ha demostrado desde un enfoque de economía política que las instituciones, entendidas como reglas del juego social, importan en el desarrollo de los procesos políticos y económicos porque determinan los costos de transacción de la economía y el orden social, la estructura de incentivos que define la asignación y la distribución de los recursos y las formas de superar los problemas de racionalidad y la acción colectiva.

Una constitución puede entenderse como un contrato socio político que define las reglas bajo las cuales opera la política y los derechos y obligaciones de sus ciudadanos. En este sentido, las constituciones surgen como un mecanismo encargado de reducir la incertidumbre sobre el futuro, minimizar los costos de transacción y alcanzar la eficiencia y la estabilidad en la interacción social.

Es factible conceptualizar la historia constitucional de Colombia, hasta la carta fundamental de 1991 como un contrato social injusto, que careció de las instituciones necesarias para garantizar un orden eficiente, estable y pacífico. La historia constitucional se caracteriza por violar sistemáticamente principios fundamentales como la conveniencia de un Estatuto justo y equitativo, la parcialidad sobre el proceso de elección social y la inclinación a favorecer el interés particular, es decir violar explícitamente el principio rawlsiano del “velo de la ignorancia”.

La constitución de 1886 no surge de un consenso sino de la imposición del Partido Conservador sobre el Partido Liberal, con las masas como testigos silenciosos y sumisos. La constitución de 1886 fue una constitución de vencedores y fue también como la de 1863, una carta formulada a partir de abstracciones ideológicas y hasta teleológicas más que a partir de consideraciones sobre las realidades del país que exigían resolver ante todo el problema de las reglas de juego, que permitieran a las dos grandes vertientes políticas competir civilizadamente por el control del Estado.

La longevidad de la Constitución centenaria, que rigió al país hasta 1991, se puede explicar por varias razones: la irrestricta defensa de los derechos de propiedad privada y la centralización política que fue subordinando autoritariamente las regiones al poder central generando una apariencia de integración nacional. Sobrevivió, paradójicamente, en la medida en que dejó de ser ella misma, fue una constitución que permaneció justamente porque cambió continuamente y permitió gobernar con mecanismos de excepción. Las facultades extraordinarias y el Estado de sitio contemplados como instrumentos de excepción se tornaron normales y permanentes

Hubo que esperar hasta 1991 para cerrar un largo ciclo político de aspiraciones colectivas con el cambio constitucional de avanzada pero tardía. La reforma constitucional logró rápidamente una gran legitimidad porque por primera vez el consenso incluía fuerzas políticas diferentes al bipartidismo, como la izquierda democrática, movimientos independientes y sociales, organizaciones no gubernamentales y minorías étnicas. La carta del 91 contiene avances sustanciales en los derechos humanos de tercera generación, algunos novedosos como la tutela que han encontrado gran acogida pues acercó la justicia a los ciudadanos y otros

llamativos pues ordenó que los derechos de los niños prevalezcan sobre los demás. La nueva Constitución da sustento fiscal a la autonomía municipal y profundizó un proceso de descentralización en marcha, de los más avanzados en la región, por primera vez los indígenas lograron acceder al Congreso mediante una circunscripción propia, derechos que se le extendieron, posteriormente, a los afro descendientes.

Paradójicamente, la apertura política y la descentralización concebida para fortalecer la democracia y la autonomía local terminaron produciendo mayor violencia como consecuencia de un recrudecimiento del enfrentamiento armado en un nuevo contexto de mayor competencia política y transferencia de enormes recursos financieros a las regiones. Lo malo no fueron la apertura y el proceso de descentralización sino el fracaso de las negociaciones de paz con las FARC y el ELN y la ausencia de un Estado con dominio y control nacional. Las enormes transferencias a las entidades territoriales, en el marco de un Estado débil y sin control total del territorio, en lugar de proporcionar bases para el desarrollo se convirtieron en fuentes para la corrupción y el delito, es decir operó en forma descomunal el canal de la “rapacidad” y las acciones sociales “destructivas”.

Durante los últimos 50 años, las políticas económicas de Colombia han sido principalmente reactivas, respondiendo a cambios en el sector externo y a presiones internas derivadas de los cambios estructurales dinámicos. Las políticas económicas, sociales e institucionales se pueden caracterizar como reactivas y graduales para evitar transformaciones bruscas en las estructuras de poder. En el caso colombiano es claro el dilema entre necesidades de reformas de largo plazo y estabilidad política en el corto plazo, entre audacia y conservadurismo; el resultado ha sido políticas de adaptación lenta y gradual a las exigencias del desarrollo que producen en suma, un crecimiento medio, estable y con inequidad.

El papel del Estado en Colombia en materia económica ha sido relativamente pequeño y de tradición no intervencionista, sin embargo después de los cambios introducidos en la reforma constitucional de 1968 por el gobierno de inspiración cepalina de Carlos Lleras, la tendencia del gasto público cambió notablemente en la producción de bienes y servicios públicos y, posteriormente, el cambio constitucional de 1991 consolidó este enfoque, especialmente, en lo que tiene que ver con el gasto social.

La política fiscal desempeña un papel preponderante tanto en el crecimiento como en los equilibrios macroeconómicos. En general la economía colombiana ha operado con niveles de déficit fiscal inferiores a los del resto de América Latina, en la década de los ochenta el déficit

fiscal varió notablemente entre el 2% y el 7% del PIB, y se explica en más del 50% por el gasto del gobierno central.

Los gastos del gobierno, que son un buen reflejo de su tamaño, se encuentran ahora en el nivel más alto del siglo, 21% del PIB cuando el promedio entre 1905 y 1960 fue del 5%. El crecimiento de la participación estuvo relacionado con las transferencias a las regiones, y en algunos años, por grandes inversiones en infraestructura. Entre 1990 y 2003 su participación en el producto total ha aumentado, lo cual se explica principalmente por el comportamiento de las transferencias territoriales y los intereses sobre la deuda externa e interna.

Respecto a la tributación, se encuentra que actualmente la carga tributaria del gobierno se sitúa en el nivel más alto en un siglo, 14% del PIB, después de presentar promedios del 4%, entre 1905 y 1949 y del 6% entre 1950 y 1984. Para el periodo posterior a 1985 se observa una tendencia creciente, explicada por sucesivas reformas de los impuestos nacionales que, a pesar de ser incompletas, fueron sumando a la carga tributaria nacional.

La política fiscal es uno de los pocos medios de que disponen las economías de mercado para distribuir el ingreso; el sistema tributario permite gravar en mayor cuantía los estratos altos y a su turno el gasto público puede realizar grandes transferencias a favor de los grupos desprotegidos.<sup>21</sup>

En el fondo de todo lo que existe es un serio problema político. En primer lugar, un gran acuerdo dentro de las clases dirigentes para mantener un débil y precario nivel de intervención pública en la economía con la consecuente baja tributación directa, en segundo lugar, un sistema institucional que no cuenta con los balances fiscales indispensables para invertir los recursos públicos en forma técnica y responsable por el amplio dominio del régimen clientelista y, por último por la carencia de una burocracia pública eficiente, calificada e independiente de las fuerzas patrimoniales y clientelistas.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Los periodos de déficit fiscal fuerte fueron seguidos de fuertes políticas de ajuste y estabilización que han hecho posible el cumplimiento de la restricción presupuestal intertemporal y no han hecho mella en la estabilidad macroeconómica, y en los momentos de grandes crisis el país acudió a la emisión monetaria; el señoreaje fiscal osciló entre -1.2% del PIB en 1968 y el 4.2% en 1982, sin que ello afectara la tasa de crecimiento como predice la ortodoxia económica.

<sup>22</sup> Entre 1974 y 1986 el sistema tributario colombiano se transformó sustancialmente, cuatro reformas tributarias y tres amnistías generales dejaron, sin embargo, el recaudo poco alterado en términos del PIB, alrededor del 10%, pero afectando significativamente el origen de los recursos, mientras los impuestos indirectos se multiplicaron por cuatro los impuestos directos a la renta y la riqueza perdieron participación. El efecto macroeconómico fundamental de estas reformas fue estimular el ahorro privado a costa de reducir el consumo de las capas medias y populares del país en proporciones significativas. Los cambios en la orientación de la política tributaria del Estado colombiano han conducido a neutralizar considerablemente los sesgos anti mercado contenidos en las políticas anteriores que

## 2.5 Populismo y clientelismo.

Colombia en relación con América Latina es al mismo tiempo excepcional y ordinario. Es excepcional en varios aspectos, el crecimiento económico ha sido constante y estable, solamente en 1932 y 1998 el PIB tuvo un comportamiento negativo durante el siglo XX. Las políticas económicas no sólo han sido buenas en términos generales sino que además no ha habido ningún tipo de discriminación contra la agricultura y el sector rural tan característico de las economías en desarrollo. Si dirigimos la mirada al campo político, ha existido una democracia formal desde la independencia con una breve interrupción debido a un golpe que los colombianos no llaman de Estado sino de “opinión”, los partidos tradicionales han persistido desde la mitad del siglo XIX con una notable hegemonía y legitimidad, pero también es el único país que todavía tiene una guerrilla desafiante, un conflicto armado interno y niveles muy altos de violencia (Robinson, 2007).

Si se examina el comportamiento en términos de bienestar social, indicadores de pobreza y equidad, el rostro colombiano es similar en sus características fundamentales al del promedio latinoamericano. La desigualdad del ingreso en Colombia es de hecho significativamente superior al promedio latinoamericano y cercana a la de Brasil y Paraguay. En términos del orden político el grado histórico de democracia en el país puede rebatirse al examinar indicadores de fondo como la participación electoral de la población, la transparencia del proceso electoral, la independencia de los electores, la influencia de la corrupción y de la manipulación burocrática, y otros aspectos no formales que cuestionan la leyenda rosada de la democracia colombiana. Hay muy poca controversia cuando se describe la política nacional como clientelista y se puede afirmar que Colombia constituye el caso por excelencia del clientelismo en América Latina.

El clientelismo y el populismo son dos formas de redistribución socialmente ineficientes motivadas por el objetivo de comprar apoyo político. El clientelismo conlleva a una provisión de bienes públicos a nivel micro como empleos, auxilios económicos, becas y el populismo a una distribución, esencialmente macro, como subsidios de precios, suministro de bienes públicos por parte del Estado, tarifas especiales, control de precios y programas especiales para los sectores populares.

---

intentaban gravar progresivamente las rentas de los individuos y sociedades, ofrecer protección a la producción local y desincentivar la mono exportación cafetera.

Es un error considerar el populismo latinoamericano como un modelo económico, en su versión más benigna es posible que lo sea, pero en general es un proyecto político es decir, un diseño institucional que pretende reemplazar las libertades republicanas por un modelo autoritario. El populismo no puede sobrevivir sin la erosión de las libertades publicas porque tarde o temprano, quienes lo impulsan acaban sometidos al implacable juicio de la realidad y, por tanto, expulsados del poder.

Existen en la práctica diferentes combinaciones de clientelismo y populismo que pueden ser elegidos por las elites para satisfacer las demandas de los ciudadanos y satisfacer un nivel determinado de utilidad social con el fin de mantener el poder. La élite escogerá la combinación tal que maximiza la utilidad social minimizando los costos, esto depende de la tasa marginal de sustitución entre clientelismo y populismo, que es diferente en función del país y del tiempo. Ambos instrumentos benefician materialmente a los ciudadanos y generan pérdidas económicas e institucionales, pero no es claro en principio si alguno es más distorsionante que otro y los efectos sociales en el corto y en el largo plazo, ello depende de la forma concreta que asuman las políticas.

El populismo es una filosofía política que respalda los derechos y el poder del pueblo, en oposición a una élite privilegiada, bajo el populismo económico, el gobierno accede a las exigencias del pueblo sin parar mientes en los derechos individuales o las realidades económicas referentes a cómo se aumenta o se sostiene la riqueza de una nación, es decir se pasa por alto las consecuencias negativas de las políticas, lo cual es además altamente posible en medio de una bonanza exportadora como los altos precios del petróleo en la Venezuela de Chávez.

El populismo es más evidente en países, como los latinoamericanos, con altos niveles de desigualdad de renta y pobreza creciente. Las raíces de la desigualdad social en la región se encuentran en lo más profundo de la colonización europea que, desde el siglo XVI al XIX explotó a los esclavos y las poblaciones indígenas y en el autismo de las elites para impulsar políticas de distribución de los activos, la renta y bienestar en el siglo XX. A resultas de ello, Latinoamérica es un terreno abonado para el populismo económico pues la pobreza de la mayoría coexiste con la prosperidad de una minoría

En general, el populismo busca la reforma y no la revolución, sus practicantes dejan claro los agravios que hay que corregir pero sus soluciones son vagas, amorfas e inconsistentes, en fin el populismo tiene poco de cerebral y mucho de retórica emocional. El problema de los

populistas, y a veces de los revolucionarios latinoamericanos como el “Che Guevara” es que se imaginan un mundo más sencillo y simple, si existe paro, hambre e ignorancia el gobierno debe proveer los recursos para solucionar todo tipo de demanda social y si la balanza comercial es deficitaria, entonces es sencilla la solución: cerrar la economía.

Colombia es excepcional en América Latina por el bajo contenido de populismo de las políticas a lo largo de su historia y el alto grado de clientelismo, especialmente en la segunda mitad del siglo XX. La explicación de esta preferencia por el clientelismo, en el caso colombiano, puede deberse a que el populismo es relativamente costoso para las élites en Colombia ó por que el clientelismo es relativamente eficiente.

La naturaleza clientelista de la política colombiana parece haber jugado un papel importante en la política macroeconómica. Los políticos colombianos siempre buscaron tasas de interés bajas, aranceles altos, tipo de cambio subsidiado, lo cual se logró con una política comercial proteccionista y gasto público expansivo. El peligro de inflación de estas medidas se corrigió mediante la represión financiera. La persistencia de las elites tradicionales, la naturaleza cooperativa de las relaciones entre los dos partidos y la alternancia en el poder ayuda a explicar porque Colombia no elige la opción del endeudamiento externo masivo como la mayoría de los países de la región

Colombia ha evitado las políticas populistas macroeconómicas que en diferentes ocasiones han adoptado otros países del continente con resultados desastrosos, en cambio desarrolló, un sistema clientelista refinado que permitió la formación de una clase política bastante diferenciada de la clase empresarial y de los sindicatos, que declinó cualquier oposición al gobierno de turno a cambio de privilegios económicos y burocráticos para perpetuarse en el poder. El negocio de ésta clase está en ser elegida y reelegida y por eso desean maximizar su cuota de poder en el gobierno y evitar tasas de inflación altas que disminuyan la capacidad adquisitiva de su clientela o base política.

Miguel Urrutia (2007), ex presidente del Banco Central, ve el desarrollo del proceso económico colombiano como el producto de la evolución de un sistema clientelista en lugar de uno populista el cual si bien no es normalmente admitido por los intelectuales, recibe en cambio elección tras elección la mayoría de los sufragios, a lo largo de la historia democrática del país al final del siglo XX. Considera que este arreglo institucional tiene el mérito de haber producido un crecimiento económico sostenido y estable con una tendencia a mejorar la distribución del ingreso y disminuir la pobreza aunque admite que su éxito, paradójicamente, es la fuente de su

debilidad, puesto que el sistema tiende a excluir a las minorías, lo cual ha llevado al costo alto de la violencia. Al respecto se puede anotar que en efecto, el clientelismo en Colombia ha permitido evitar los desastres que ocasiona la macroeconomía populista al concentrar las decisiones en la tecnocracia del ejecutivo y de los organismos internacionales, pero al costo de un crecimiento empobrecedor, el deterioro de la democracia formal y del proceso político, un mayor nivel de violencia y la dificultad enorme para emprender reformas audaces que permitan el progreso nacional. En su defecto no es posible identificar políticas macroeconómicas consistentes con régimen clientelista, como parece ingenuamente insinuar Urrutia.

La perdurabilidad del sistema bipartidista y de la elite y la extraordinaria habilidad de las élites políticas para mantener el control del sistema es una de las características distintivas del orden; de hecho el populismo pondría en riesgo este sistema pues empíricamente está asociado a la entrada de nuevas fuerzas políticas y sociales. Adicionalmente, si el populismo se acompaña, como es la tendencia general, de una macroeconomía populista ello pone en riesgo el valor de los activos, el proceso de acumulación y el equilibrio macro económico. Por estas dos razones, las élites colombianas han preferido siempre la opción clientelista pues permite conservar el “buen” orden.

Existe, también, una clara conexión entre la persistencia de las élites y los partidos políticos tradicionales en Colombia y la debilidad de los militares que ha garantizado la estabilidad de una democracia formal y la ausencia de autoritarismo. Una milicia débil garantizaba el mantenimiento del control del sistema político por parte de las élites y los partidos, pero implicaba un costo de oportunidad frente a los desafíos de fuerzas armadas subversivas. El más obvio, un ejército débil sería incapaz de proveer el orden social o ser efectivo para suprimir las guerrillas en los campos.

Una condición fundamental que ha permitido éste resultado es que el ejército sólo se ha requerido para propósitos internos ante la ausencia de amenaza efectiva por parte de fuerzas internacionales. En consecuencia las tasas marginales de sustitución entre golpes de Estado y guerrilla en el caso colombiano han posibilitado que las élites prefieran una combinación determinada de ejército y guerrilla hasta finales del siglo XX. Las élites en Colombia, además, saben que normalmente populismo y golpes militares tienden a ir de la mano, como lo evidencia la historia pasada y presente de América Latina. Un ejército débil es la garantía de la conservación del poder de las élites y una barrera de entrada a las fuerzas populistas pero el costo de oportunidad es una determinada dosis de guerrilla. La distribución clientelista cierra el

modelo pues refuerza los objetivos de las élites y minimiza las amenazas al garantizar una lealtad permanente de los ciudadanos al sistema.

Este modelo básico ayuda a analizar el hecho reciente de fortalecimiento del Ejército Nacional. Desde el fin de la Guerra Fría los Estados Unidos han dejado de apoyar los regímenes militares y de promover golpes de Estado y la comunidad internacional democrática condena cualquier intentona de este tipo y persigue jurídicamente a sus promotores, de tal forma que hoy unas fuerzas armadas fuertes son compatibles con la democracia formal y ello garantiza la estabilidad del régimen político.

De 1958 a 1974, fuera de algunos incidentes menores, las Fuerzas Armadas de Colombia, aunque ciertamente tomaban parte de las deliberaciones gubernamentales relativas al mantenimiento del orden público, se habían guardado de deliberar en público. Con el Estatuto de Seguridad de Turbay es evidente que en adelante las Fuerzas Armadas gozaron de poderes especiales para enfrentar el recrudecimiento de las acciones guerrilleras, el ascenso del narcotráfico y la inconformidad social. Se conforma así una nueva coalición de poder de la que hacen parte como ejes centrales la burguesía financiera, la clase política y las fuerzas armadas con apoyo crítico de los sectores empresariales tradicionales y de un fracción de la clase media, asustados por el auge de la guerrilla, las huelgas, la economía ilegal y la inseguridad. Esta coalición de poder sufre un fuerte golpe con las negociaciones de paz de Betancur, Barco y Pastrana y con la reforma constitucional del 91 pero vuelve a reconstituirse con la crisis del proceso 8.000, el fracaso de las negociaciones del Caguán y el triunfo de la seguridad democrática de Uribe. La nueva administración de Uribe en esta materia significa el retorno del proyecto de seguridad de Turbay como dato reciente y la “Regeneración” de Núñez mirando hacia atrás.

Esta combinación de nuevas circunstancias explica la decisión de fortalecer como nunca las fuerzas militares de Colombia y cambiar el orden clientelista anterior basado en la distribución de bienes públicos a los ciudadanos a través de los grandes barones electorales, por una centralización del poder en el Presidente de la República. El fortalecimiento de los militares y el clientelismo presidencial, que se extiende a Gobernadores y Alcaldes, permite interpretar el surgimiento, por primera vez, de manera nítida de un nuevo tipo de régimen político que podemos denominar neo clientelismo en Colombia, el cual se comienza a gestar desde los 90 y se consolida con la administración de Uribe y contiene una gran dosis de asistencialismo social y discurso populista.

Este nuevo proyecto de Estado tiene como pilares fundamentales una nueva coalición de clases dominantes conformada por los tradicionales grupos financieros, industriales y de cafeteros con la nueva estructura de poder de agro exportadores regionales, ganaderos, burgueses emergentes, producto del narcotráfico y el paramilitarismo, y una nueva clase de “contratistas” ligada a la corrupción estatal como mecanismo de la continuidad del poder local, consecuencia indeseada e imprevista de la descentralización política y fiscal. Así como Carlos Lleras sostuvo en los ochenta que el “descuadernamiento” del país se debía al “clientelismo” hoy hay que afirmar que el desastre nacional obedece a lo que podríamos llamar el “contratismo” que ha dominado todos los niveles del Estado y es impulsado con el mismo fervor e interés por la derecha y la izquierda.

El modelo clientelista también sirve para explicar el bajo tamaño del Estado en Colombia y el crecimiento del déficit fiscal, pues el régimen clientelista requiere un gasto público expansivo pero opera frecuentemente utilizando redes sociales existentes, relaciones con el mercado y los sectores privados y con la amplia maraña descentralizada de políticos. El gasto público por excelencia se destina a sectores donde es funcional el proceso como el gasto en educación, las obras públicas como carreteras y el crédito para pequeños negocios o seguridad social. El clientelismo tiende a aumentar el gasto público pero no necesariamente el Estado, a diferencia del populismo.

## **2.6 Geografía y violencia.**

Colombia escribe un historiador norteamericano constituye “una nación a pesar de si misma” (Bushnell, 1977). Múltiples factores han contribuido a que así sea; la fragmentación natural de su territorio, la competencia entre los principales polos urbanos, la transformación de los dos partidos en dos culturas antagónicas hasta el Frente Nacional, la idea de que las libertades no se podían garantizar sino limitando las prerrogativas del Estado, las oleadas sucesivas de colonización en zonas de frontera, las bonanzas mal administradas y la contradicción permanente entre una estructura con una dinámica de cambio acelerado y unas instituciones rezagadas.

Reducir esta violencia a un denominador común es, pues, tarea imposible. En el norte del Cauca, desde hace más de un siglo, se encuentran comunidades indígenas y propietarios arcaicos, en el Valle y Magdalena Medio, colonos instalados en tierras públicas que sufren las

presiones de poderosos ganaderos, en el Caquetá, el Aríari y el Guayabero se produce la colonización clásica donde después de tumbar el monte la familia termina, por carencia de recursos, vendiendo los lotes y convirtiéndose en jornaleros y en otras zonas los avances de la agricultura y la minería han precipitado la descomposición del campesinado.

Colombia es sin duda una de las naciones más homogéneas en América Latina, por lo cual es virtualmente imposible la emergencia de un conflicto fundado en identidades primarias. Las comunidades indígenas constituyen un 1% de la población, el catolicismo es absolutamente mayoritario y la nueva Constitución definió a Colombia como un país multicultural y multiétnico y dio plenas garantías para la libertad de culto y aprobó una de las legislaciones más avanzadas a favor de las comunidades indígenas.

La debilidad del Estado, en cualquiera de nuestros países, es casi un dato pero en el caso colombiano adquiere notas muy bajas debido a la situación de violencia y a la precaria integración nacional. Una base fiscal pequeña y volátil que impide cumplir con las tareas básicas, carencia de un servicio civil sólido, profesional, bien equipado y no pueden contar con una obediencia inmediata y uniforme de la legalidad, porque hay otros recursos en la práctica con los que debe acomodarse la lógica estatal. La debilidad no es uniforme en un país ni tiene consecuencias iguales en todas partes, porque en cada caso se integra en un orden social particular.

Es común en Colombia cierta tradición que explica el largo ciclo de la violencia como el resultado inexorable de una geografía agreste, desconectada, de cordilleras, selvas y zonas de difícil acceso por las dificultades del clima y de la comunicación, en estas condiciones físicas se combinan las circunstancias para facilitar el desarrollo de los negocios ilegales, las guerrillas y el crimen organizado. No hay duda acerca de la particularidad de la geografía colombiana con respecto a otras naciones del continente y del mundo y acerca de la facilidad que tienen los grupos delictivos para operar y las dificultades de las Fuerzas Armadas para controlarlos militarmente.

Esta idea que luce correcta en términos generales, parece presentar problemas para explicar la nueva violencia de final de siglo, pues algunos investigadores muestran mapas en donde las acciones violentas cubren a manera de “mancha” todo el territorio con cierta tendencia a la concentración en determinadas zonas por razones estratégicas y localización de actividades económicas como extracción de recursos mineros, agro exportaciones o negocios ilegales.

En sus cálculos Oquist (1976) concluyó que no existe asociación entre urbanización y violencia en el país en el periodo de la violencia de los años cincuenta. Al realizar el mismo ejercicio para la violencia actual Gaitán (1995) llegó a la misma conclusión, que gráfica y estadísticamente no hay elementos de aglomeración en la violencia, es decir que es un fenómeno que se genera independientemente de la geografía económica. En su investigación de campo Gaitán encontró de todas formas cierta tendencia a la localización del conflicto en algunas regiones no urbanas de rápido enriquecimiento, lo cual lo explica con la idea simple que la delincuencia tiende a localizarse donde hay más para hurtar.

Lo más llamativo de Colombia es la escasa integración nacional y la desigual presencia del Estado. Una frontera de colonización que avanza muy despacio a lo largo del siglo veinte con muy escasa presencia estatal, la mayor parte del territorio al sur y sudeste, Amazonía y Orinoquia, prácticamente despoblado, sin ciudades ni carreteras ni vinculación alguna con el resto del país y una buena parte de la Costa Atlántica y de la Costa Pacífica desconectada o en condiciones geográficas inaccesibles. Lo peor es que el Estado haya avanzado tan poco, durante la segunda mitad del Siglo XX, en integrar y conectar estos territorios en medio de un desarrollo económico importante y bonanzas significativas. Los avances en la conectividad y en construcción de infraestructura física y social solamente comienzan a manifestarse recientemente con las inversiones realizadas a partir de los años 90. Sin duda no sólo son bastante tardías sino que resultan, en relación al problema insuficientes.

Las organizaciones guerrilleras y los grupos de autodefensa, los carteles del narcotráfico, ocupan un territorio en que no se ha establecido la jurisdicción estatal, de población nueva y poco cohesionada, sin una tradición política propia, sin derechos de propiedad y distantes de los grandes centros que determinan el poder económico y político y donde habita la casi totalidad de la población. Ésa base territorial es un recurso indispensable para su implantación: a partir de ahí pueden avanzar hacia otras regiones, pero siempre conservando dicho espacio como refugio. En esos espacios surgió La Violencia y el bandolerismo, lo mismo que las guerrillas. Pero estos territorios aislados y desconectados presentan ventajas comparativas inmensas en recursos naturales que dan lugar a bonanzas recurrentes y extraordinarias, en la Zona de Urabá los grandes cultivos de exportación de banano, en la Costa Atlántica los grandes negocios del carbón, el algodón y la ganadería, en los Llanos orientales las grandes plantaciones de palma y el petróleo y en el sur del país y la Amazonía el negocio de la coca. En síntesis mientras el Estado descuidó históricamente los territorios con mayor riqueza potencial los grupos guerrilleros y demás organizaciones ilegales se implantan en estos espacios en

donde se combina de manera especial la innacebilidad con la riqueza. Esto explica porque en Colombia prosperaron las guerrillas y el negocio del narcotráfico.

En Colombia hoy no existe una plena integración territorial aunque ha avanzado la integración política. Esto explica la presencia de unos poderes legendarios como la guerrilla y también de los paramilitares y el narcotráfico. La implantación en estos espacios obedece a las condiciones de aislamiento, distancia de los centros, innacebilidad, escasa población y ausencia de Estado que conforman un ambiente favorable para su crecimiento y consolidación. Nadie mira ni se preocupa, las Fuerzas Militares no focalizan sus actividades en estos territorios por las dificultades y riesgos y el Estado aplaza su atención para concentrarse en las demandas que le son rentables políticamente, normalmente, en las zonas urbanas, las grandes ciudades y los municipios dinámicos. Sin embargo, esto también explica las grandes limitaciones de los bandoleros o de la guerrilla para lograr influencia política nacional; su aislamiento rural los desconecta de la política nacional y de los grandes problemas de la población y sus acciones producen rechazo, pues la mayoría de los habitantes, que viven en condiciones relativamente tranquilas y democráticas en las ciudades, no entiende que se recurra a la violencia para solucionar los problemas del país.

Las investigaciones sobre la localización y el desarrollo en términos espaciales de la guerrilla es su alta presencia en zonas de colonización. Lo característico de estas zonas es la precariedad de los títulos de propiedad, la facilidad con la que se usa la intimidación y el asesinato para lograr ventas de tierras y la ausencia o ineficiencia de las instituciones encargadas de administrar justicia, en conclusión la denominada “colonización armada”, es el resultado de la incompetencia del Estado para garantizar la propiedad privada.

Los mapas y los gráficos (ver anexos) de la evolución de la localización de las guerrillas muestran una acción deliberada con al menos tres propósitos: lograr una alta dispersión de sus frentes; diversificar sus fuentes de financiación y obtención de recursos y, aumentar la influencia a nivel local. En el caso de las FARC, a partir de la séptima conferencia celebrada en 1982 decide una estrategia de crecimiento de copar el territorio logrando por lo menos un “frente” por departamento. Los recursos derivados de la coca en la primera mitad de los ochenta le permitieron consolidar la presencia de nuevos frentes en Meta, Guaviare, Caqueta, Putumayo, Cauca, Santander y en la Sierra Nevada de Santa Marta.

En lo concerniente al ELN es posible observar como hacia comienzos de la década de los ochenta, coincidiendo con el descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo en el país,

este grupo resurge y comienza a registrar un crecimiento significativo, luego de la derrota que sufriera en la denominada Operación Anorí, como en el caso de las FARC su expansión está estrechamente vinculada a la extorsión a las compañías extranjeras encargadas de la construcción del oleoducto Caño Limón, práctica que se constituye en su principal fuente de recursos.

De hecho en las zonas de colonización la guerrilla ejerce una gran influencia y es así como la presencia de estos grupos que en 1985 registraba un 62% de los municipios de colonización interna y un 44% de los de colonización de frontera pasan en 1995 a un 93% y 81% respectivamente. En los municipios que pertenecen a la estructura urbana, también se incrementó la presencia de estructuras guerrilleras, aunque dadas las características de estos centros la guerrilla no logra una presión sobre la población como en las zonas rurales apartadas. La geografía de la presencia guerrillera refleja cómo avanzó de manera cada vez evidente hacia las zonas que le proporcionan claras ventajas estratégicas en la confrontación.

A la luz de estos planteamientos y mapas, es posible observar como la presencia y expansión territorial de los grupos guerrilleros no es el resultado como sostiene Gaitán de un proceso aleatorio, que crece para todos lados, sino que obedece a cálculos estratégicos en función de consideraciones políticas, económicas y militares, pero también muestra que solamente pueden prosperar en ambientes favorables determinados por la inaccesibilidad del territorio, la débil presencia del Estado y la emergencia de una bonanza repentina. Incluso, cuando se construyen mapas con acciones repetitivas y sistemáticas se puede apreciar que la “mancha” desaparece y se reduce a los enclaves tradicionales, lo cual permite insistir en la relación directa entre geografía y violencia en el marco de un Estado débil y una escasa integración nacional, variables que a su vez están altamente correlacionadas.

De acuerdo con los datos del Instituto Colombiano de Medicina Legal entre 1990 y 1995 hubo alrededor de 113.000 muertes violentas y alrededor de 20 municipios donde habita el 8.5% de la población dan cuenta del 29% de las muertes. Así, la primera anotación que surge de los datos regionales de homicidios es la alta concentración geográfica de la violencia, peculiaridad que rechaza el diagnóstico de una violencia rutinaria producto de la intolerancia, que por definición debería estar repartida de manera uniforme. Definiendo como criterio la ocurrencia de 10 o más enfrentamientos por año, para 1994 el 17% de los municipios que concentran el 50% de la población tenían una *presencia activa* de los grupos guerrilleros.

La insistencia de las FARC en los ataques contra las instalaciones de la Policía Nacional a partir de 1997, se convirtió en todo un propósito militar para lograr el control de zonas específicas cada vez más amplias del territorio. Entre 1998 y 2001, 134 municipios fueron atacados por la guerrilla y al observar su distribución geográfica se observa un patrón que refleja el interés por crear un corredor entre los departamentos del suroriente colombiano y la Costa Pacífica, atravesando los Departamentos de Huila, Tolima, Cauca y Nariño.

El proceso desatado después de 1991 es mucho más complejo que los anteriores y su dinámica está estrechamente ligada a la expansión de cultivos ilícitos y al fracaso de las negociaciones de paz con las FARC y el ELN al tiempo que se consolida un proceso de organización de coaliciones regionales contrainsurgentes. Esta dinámica se expresa en el aumento registrado en el número de combatientes paramilitares entre 1995 y 2002, con la ampliación del radio de acción e influencia en el Magdalena Medio, en particular en el sur de Bolívar, donde se opusieron tenazmente a la “zona de convivencia” decretada por el Presidente Andrés Pastrana en el marco de las negociaciones del Caguan.

En las grandes ciudades Colombianas, entre mayores los ingresos del narcotráfico, mayor el número de homicidios violentos. Un incremento del 1% en los ingresos por narcotráfico (per cápita) incrementa la tasa de homicidios en un 0,18% en las siete principales ciudades en Colombia. Para el caso de Medellín, el porcentaje de explicación supera el 90% *Sánchez (2007)*. Esto implica que los periodos de violencia tienden a magnificarse y prolongarse por largos periodos.

**Tabla 3 Determinantes de las tasas de homicidio en las siete principales ciudades de Colombia**

Variable dependiente: Homicidios violentos	
Método: Mínimos cuadrados	
Muestra: 1985 - 1993	
Observaciones incluidas: 105	
Variable	Coficiente
Constante	-1467
Concentración del Ingresos (Gini)	-1026
Porcentaje de hogares pobres	-0,014
Ingreso narcotráfico per cápita	0,181
Ineficiencia de la lucha contra el narcotráfico	0,039
Tasa de homicidios rezagada	0,785
R-cuadrado	0,812

**Fuente:** Sánchez (2007).

Al nivel municipal los homicidios se explican principalmente por la influencia de la lucha contra el narcotráfico, la presencia de grupos guerrilleros, en especial las FARC, la afluencia o propagación desde los municipios vecinos, y en menor medida, la concentración de la propiedad rural.

**Tabla 4 Determinantes de la tasa de homicidios en los municipios**

Variable dependiente: Homicidios violentos por Municipio	
Método: Mínimos cuadrados ordinarios en dos etapas (Datos de panel)	
Muestra: 1991 - 1998	
Observaciones incluidas: 5688	
Variable	Coficiente
Constante	4,169
Concentración de la propiedad urbana	-9577
Concentración de la propiedad rural	1,011
Pobreza según NBI	0,233
Presencia FARC	3,788
Presencia ELN	0,191
Densidad narcotráfico	0,168
Ineficiencia lucha contra el narcotráfico	5,731
Tasa de homicidios rezagada	0,645
Tasa de homicidios vecinos	0,243

**Fuente:** Sánchez (2007)

### 3. AUGE Y CRISIS DE LA REPÚBLICA LIBERAL (1930-1957)

#### 3.1 La herencia del Siglo XIX

Las guerras civiles expresaron la falta de proyectos políticos de organización social, pero tendieron a integrar a la sociedad bajo sus banderas. El fracaso de una vinculación estable a la economía mundial en expansión y el monopolio de las actividades comerciales por parte de sectores reducidos limitaron las perspectivas de integración nacional. La dinámica partidista y su faccionalismo cumplieron el papel de representación política del conjunto de los intereses con mayor peso, de esta manera dichos intereses pudieron conectarse regionalmente plasmando por primera vez, una clase terrateniente con visos nacionales.

La *Regeneración* fue entonces el inicio del nuevo proyecto político de los latifundistas, un proceso bastante traumático. La centralización política y la reintegración de la Iglesia al Estado constituyeron el pivote que permitió que tras las dos últimas guerras civiles del siglo XIX se definiera la cuestión. Si bien la Regeneración de Núñez no se puede caracterizar como “antimodernizadora” si le imprimió un sello tradicionalista centralizador y autoritario, que produjo serias contradicciones entre los cambios estructurales en evolución y las instituciones políticas en involución.

Hablar de Regeneración no es sinónimo de absoluta hegemonía conservadora ni tampoco de férrea unidad liberal en las filas de la oposición, los integrantes del partido gobernante se hallaban divididos en “nacionalistas” e “históricos” y en el liberalismo la situación comprometía a “civilistas” y “guerrerristas”; estos últimos creían agotadas las posibilidades de cambio en el proyecto regenerador y se preparaban conscientemente para la guerra. La actitud gubernamental, las medidas represivas de Miguel Antonio Caro, que reemplazó en la presidencia a Rafael Núñez, las difíciles condiciones económicas del país y la crisis política del Estado, fueron los factores relevantes que condujeron a la guerra de 1895 y posteriormente a la guerra de los Mil Días. (Torres Del Río, 2010)

La guerra de los Mil Días, de 1899 a 1902, tuvo repercusiones negativas para el desarrollo y la estabilidad nacional. Fue la guerra que más dividió a los colombianos en su vida cotidiana, se calcula que murieron unas 100.000 personas en un país de cuatro millones de habitantes, los

actores fueron de distinto de distinto tipo, las potencias externas se involucraron debido a los intereses que tenían en el canal de Panamá y la integración nacional quedó paralizada.

Terminada la guerra y ocurrido la pérdida del Departamento de Panamá, la nación requería la reconstrucción social y económica de la República y la concordia nacional. El período denominado el *Quinquenio* bajo la presidencia del general Rafael Reyes (1904 1909) tomó la decisión de hacer del intervencionismo del Estado la palanca del desarrollo mediante la inversión pública en infraestructura, el proteccionismo como herramienta para la industrialización, la inserción a las economías externas y el centralismo político y territorial. A la postre el general Reyes tuvo que presentar renuncia tanto por la oposición al manejo autoritario del Estado como por la crisis política desatada por las negociaciones con Estados Unidos en torno al canal de Panamá.

Le sucedieron el *republicanismo* de Carlos Restrepo (1909 1914), que pretendía consolidar un proyecto político basado en la modernización del Estado mediante cambios constitucionales y descentralización administrativa y la consolidación de la ascendente burguesía empresarial antioqueña y, luego, el reagrupamiento conservador con José Vicente Concha (1914 1918) y Marco Fidel Suárez (1918 1921) con los cuales renació dentro del Estado el sectarismo político y religioso.

En los años veinte Colombia inicia el despegue económico y experimenta una intensa agitación política y social. En el campo económico se advierte el fortalecimiento del mercado interno, la integración vial y el crecimiento de la población urbana; en el escenario social la movilización fue ganando en extensión y organización y las huelgas se caracterizan por la presencia combativa de los artesanos y el naciente proletariado fabril, y, en el frente político sobresale la apasionada controversia entre liberales, el movimiento conservador denominado los *leopardos*, y los socialistas y anarquistas.

A partir de 1923 comenzó a llegar el mayor torrente monetario en la historia del país hasta ese momento, producto de la indemnización acordada con Estados Unidos por la secesión de Panamá, que se conoció como la *danza de los millones*. Esta bonanza dio como resultado la expansión del crédito interno y externo, aumentó el valor de las importaciones y exportaciones, expandió la demanda agregada interna, impulsó la migración de miles de campesinos a las zonas urbanas y disparó la inflación.

La bonanza significó a la postre crecimiento al debe, pobreza e informalidad en las ciudades, miseria rural, alto costo de la vida como resultado de la creciente inflación y crisis en la elite gobernante como consecuencia de la puja por la distribución de los dineros producto de la danza de los millones. Este resultado condujo a una intensa movilización social caracterizada por su extensión, organización y radicalización con creciente influencia política del socialismo revolucionario y del anarquismo que privilegiaban la acción directa, la movilización extra institucional y la autonomía en la confrontación con el Estado. Por eso mismo la protesta social y sindical fue tempranamente criminalizada, como lo demuestra la famosa *huelga de las bananeras*, con lo cual la hegemonía conservadora ya no se sostuvo más; pero la transición fue inestable, conflictiva y, al final, dio rienda suelta a la violencia. (Torres Del Río, 2010)

La política económica de la Regeneración logró un amplio respaldo en la medida que concilió varios intereses. Al limitar la libertad de importación ganó la simpatía de los artesanos bastante debilitados por el libre cambio de los liberales radicales; la emisión monetaria y el incremento del gasto publico permitían obtener simultáneamente una tasa de cambio competitiva e inversiones en infraestructura necesarias para el éxito del gremio exportador, y, la idea de un Estado fuerte, centralizado e intervencionista le daba seguridad a las clases dominantes, para movilizar las inversiones y obtener prestamos internacionales, fundamentales para el gran impulso económico.

Con la creación del Banco Nacional, obra del gobierno de Núñez, los bancos privados fueron obligados a captar los billetes emitidos por este a su valor nominal dando así comienzo a la denominada era del “curso forzoso”. Sin embargo, la financiación de la guerra de los mil días produjo un aumento acelerado de la inflación, que pasó de 0% en 1886 a 15,2% en 1899, 66% en 1900, 389% en 1901 y un promedio de 120% hasta 1903.

La estabilización monetaria se logró con éxito después de aprobado en el Congreso el proyecto de Ley en julio de 1903 que prohibía la emisión de papel moneda por parte del Gobierno central. La inflación desapareció y el déficit fiscal se redujo considerablemente, en el marco de una política macroeconómica cuyo objetivo era regresar a la convertibilidad clásica y restaurar el patrón oro abandonado en 1886.

La centralización colombiana es fruto de una necesidad de los terratenientes exportadores, en una situación en la cual ésta actividad económica era la única esperanza de enriquecimiento tanto de propietarios como de comerciantes, y no el producto de una alianza entre terratenientes y burguesía industrial, como en el caso de Bismark en Alemania, donde la

burguesía cede su derecho al poder a cambio de plenas garantías para la acumulación de capital, simplemente porque en Colombia en ese entonces no había una burguesía productiva industrial. El proyecto federalista de los liberales radicales en las circunstancias de la época negaba la posibilidad de la unificación política nacional y estaba en contravía de la condición más importante para el desarrollo capitalista, especialmente en casos tardíos, que es la construcción de un Estado nacional fuerte, como si lo comprendía el proyecto conservador (Kalmanovitz, 1985).

Schumpeter asegura que el estudio de las finanzas públicas es uno “de los mejores puntos de partida para la investigación social, especialmente, aunque no de manera exclusiva, de la actividad política. El espíritu del pueblo, su nivel cultural, su estructura social, las metas de su política, todo esto y mucho más, está escrito libre de todo adorno en su historia fiscal”. En Colombia, probablemente más que en ninguna otra parte, las rentas de aduanas fueron, durante el siglo XIX y la primera fase del siglo XX, ineficaces para satisfacer los gastos del presupuesto, por su carácter inflexible y su falta de elasticidad, y los impuestos a las importaciones se enfrentaron a un fracaso predecible, pues iban contra la necesidad obvia de incentivar las exportaciones.

La sabiduría convencional sostiene que la participación del gobierno en el PIB aumenta con el desarrollo económico, lo cual es evidente cuando se compara el tamaño del Estado de los países en vías de desarrollo o pobres con los países desarrollados, pero puede resultar equivocada o superficial cuando se realiza la comparación entre naciones subdesarrolladas. Para los países pobres, el grado de apertura puede ser un mejor indicador de su capacidad de tributación que la medida usual de ingreso per cápita. A medida que una sociedad pobre, sostiene Hinrichs (1966), se abre al comercio exterior, no solo es administrativamente posible gravarlo, sino que se le puede atar la tributación del comercio a unas bases con algo de elasticidad ingreso.

La historia fiscal de Colombia concuerda con estas conclusiones, la red de comercio interno del país no era un aliciente para el recaudador de impuestos, el transporte era notoriamente caro y muy pocos de los productos se podían transportar a grandes distancias, la infraestructura era precaria no sólo por la falta de inversiones sino por lo agreste de su geografía cuya integración era tan urgente como costosa. Colombia era un país de unidades relativamente aisladas de producción y una economía de las menos gravables de Latinoamérica, con una población abrumadoramente rural y dispersa. La debilidad básica del sistema fiscal de Colombia en el

siglo XIX se derivó de los débiles logros de las exportaciones y sus consecuencias para la aduana y de una política fiscal equivocada e inequitativa socialmente, lo cual se fue agravando con el recurso exagerado al endeudamiento externo.

El auge exportador de la segunda mitad del siglo XIX en Colombia, fue el resultado del programa económico de los liberales radicales y de coyunturas especialmente favorables para los productos de origen agrícola que alcanzaron altos precios en los mercados internacionales. La expansión del sector exportador estuvo indisolublemente ligada a periodos caracterizados por la escasez en el ámbito interno, por un lado, y a las mínimas dificultades existentes para entrar en los mercados internacionales por otro lado. (Ocampo, 1987: 61).

El comportamiento inestable de los precios de los bienes agrícolas forjó en los productores una habilidad especial para adaptarse rápidamente a las condiciones cambiantes de los mercados externos. El espíritu especulativo se impuso y determinó una alta movilidad de capital, para dirigir las inversiones hacia la producción exportable que en el momento ofreciera una alta rentabilidad. La mentalidad especulativa forjada en las economías de ciclo corto sufriría importantes transformaciones con la producción del café. El interés que se comienza a gestar por permanecer en el negocio llevó a que se introdujeran progresos técnicos, que mediante el uso de maquinaria moderna lograron que el 90% del grano exportado se enviara en forma de café pergamino (Palacios, 1983: 120).<sup>23</sup>

Durante la segunda y tercera década del siglo XX un nuevo crecimiento exportador basado en el Café cultivado por campesinos independientes contribuyó a consolidar las bases para el desarrollo capitalista del país y para su definitiva incorporación a la economía mundial. Para finales de 1920 el país entraba en una fase de desarrollo económico acelerado y en especial del sector moderno con la creación de un mercado interno y un mercado laboral significativos.

De ahí en adelante, sobre las bases de la hacienda tradicional y de la comercial, de la economía campesina, de los primeros ensayos de industrialización y de las instituciones que todo esto generó, inició su avance un mercado interno que tendió a cimentar los débiles lazos de integración de la nacionalidad. Esta fase posterior de cohesión nacional se apoyó en proyectos políticos de la burguesía comercial e industrial emergente, como el de López

---

<sup>23</sup> Los cortos ciclos exportadores aparecen acompañados de fenómenos de violencia que cambian de forma dependiendo de la naturaleza de la actividad, los actores que intervienen el proceso y si opera en espacios centrales o como en el caso de cultivos ilícitos, se desarrolla en zonas aisladas donde la presencia estatal es mínima, propiciando que sus funciones sean desempeñadas por agentes al margen de la Ley. Esto fue lo que ocurrió con el cultivo del caucho en las selvas colombianas a finales del siglo XIX y volvió a ocurrir con el cultivo de la amapola a finales del siglo XX, que a diferencia de la coca no presenta ventajas comparativas.

Pumarejo. Sin embargo, muchos de estos nuevos proyectos quedaron frustrados al expandirse un capitalismo dependiente de factores de baja productividad y un sistema político con instituciones precarias.

Muchos observadores de la época de los veinte criticaron las inversiones realizadas en la construcción de los ferrocarriles, tal vez de las mayores en la historia del país, por considerar que hubo alta corrupción y que fueron ineficientes, por esta razón acuñaron la frase “la danza de los millones”. Sin embargo, Mc Greevey (1971), encontró en un análisis cuidadoso de tipo económico y financiero que en general para el periodo 1920-1949 los ferrocarriles colombianos fueron una inversión rentable y que contribuyeron notablemente al desarrollo económico y a la integración de la nación.

Si es correcto identificar el despegue de la economía colombiana alrededor de 1920-30, tiene mucho sentido pensar que el auge en exportaciones y la demanda popular de bienes industriales de consumo básico, generado por el surgimiento de una clase media con capacidad de compra en las ciudades y las zonas de producción cafetera, fue la combinación afortunada para el despegue en el sentido que plantean los teóricos del desarrollo como Rostow y Lewis.

En la década de 1930 en Latinoamérica era claro, especialmente para los países de mayor tamaño y desarrollo, que existía un nuevo motor de crecimiento económico que era la industrialización mediante la sustitución de importaciones, varias economías mostraban una impresionante capacidad para transformarse y para generar nuevos sectores dentro de la industria manufacturera. En contraste con la experiencia orientada a la exportación anterior a 1929 la importancia del capital y de empresarios extranjeros era relativamente poca, lo cual resultaba favorable en una situación internacional de crisis y de enorme restricción de liquidez y crédito externo.

Finalmente en los años treinta se asistió a una ampliación de los derechos sociales, aunque acompañados de una severa restricción de los derechos civiles y una movilización social en procura de la obtención de ciudadanía y participación en el proceso político. Al igual que en otras partes del continente, los trabajadores colombianos se movilizaron por amplias reformas sociales, garantías civiles y ciudadanía plena, pero con la diferencia, frente a la década anterior, que dicha movilización era dirigida políticamente por el gobierno y el Partido Liberal.

### 3.2 La Revolución en Marcha de López Pumarejo

La convención nacional del Partido Liberal, al iniciar sus sesiones en 1929, declaró solemnemente que creía llegada la oportunidad de que el partido procediera a prepararse para asumir en un futuro muy próximo la dirección de los destinos nacionales y hacía un solemne llamado a todos los elementos liberales del país para elegir al candidato de la "concertación nacional" Olaya Herrera (1930-1934), aprovechando la división del Partido Conservador, para enfrentar los peligros que amenazaban la independencia económica y política gravemente comprometidos por la incompetencia de los gobiernos regeneradores. El gobierno liberal de Olaya Herrera tuvo no sólo que enfrentar los efectos económicos de la gran depresión sino que logró con gran habilidad desmontar la maquinaria conservadora, mediante el modelo de "ocupar la administración" sin chocar con la idea de la concordia nacional y la convivencia bipartidista.

Con la presidencia de Alfonso López Pumarejo (1934-1938) cobró fuerza el reformismo liberal. El concepto de un Estado que a la vez que debía regular el funcionamiento de la economía debía dirigir el cambio social y político se manifestó en buena parte de su expresión. López intentó dar un nuevo sentido al acto de gobernar, sostenía que había que abandonar el viejo modelo para practicar una revolución gradual y planificada contra el anticuado sistema con el fin de satisfacer a una colectividad, como el liberalismo, que estaba ansioso por asumir la responsabilidad del experimento revolucionario y transformar las costumbres de la nación.<sup>24</sup>

El primer gobierno de López impulsó un conjunto de reformas entre las cuales se pueden destacar: La ley 200 de 1936, la reforma tributaria y la reforma laboral. La ley 200 de 1936 prescribía la distribución de aquellas tierras que no estuvieran explotadas por sus dueños, y otorgaba a los grandes propietarios un plazo de diez años para que se decidieran a explotar sus predios en forma capitalista. Para forzar la rápida transformación de los terratenientes la ley prohibía las rentas en trabajo, en especie y el pequeño arriendo en dinero.

La Reforma Tributaria favoreció el fortalecimiento económico del Estado, tasando mayormente a los ricos, gravó con rigor las herencias y la renta del suelo, incluyó un impuesto de timbre a los giros cafeteros, introdujo el impuesto de patrimonio y creó un impuesto muy progresivo al

---

<sup>24</sup> Solamente dos semanas después de la posesión de López, se reunió en la sociedad de agricultores un selecto grupo de propietarios, especialmente cafeteros, para crear la Liga Nacional para la Defensa de la Propiedad" y hacer oír su voz. El 22 de septiembre del mismo año (1934) ya actuaba con toda intensidad el "sindicato Central de Proprietarios y empresarios agrícolas" buscando apoyo en los diferentes gremios económicos y en las principales regiones del país.

exceso de utilidades. La reforma tributaria que se adelantó durante su gobierno fue una de las causas de más violenta oposición. Contra ella se coligaron los intereses del capital en versiones liberales o conservadoras, e incluso para oponérsele se creó un movimiento político: La APEN.<sup>25</sup>

La polémica sobre este asunto se adelantó en un tono alto, los propietarios protestaban tanto más fuertemente cuanto más tenían que romper con el uso establecido de no pagar impuestos y que ellos recayeran sobre los sectores populares. Con el objeto de exponer su política tributaria y defenderla, se dirigió al país en conferencias radiales en las que el tono fue subiendo. En la que dictó el 20 de Noviembre de 1934 expresó que su gobierno "en manera alguna estaba enamorado de la idea de establecer nuevos impuestos" y concluyó diciendo a los capitalistas "que sólo ahora, al aprobarse los proyectos sobre nuevos arbitrios fiscales., sabrán lo que es figurar como contribuyentes del tesoro del Estado" (López P, 1979).

Frente a los trabajadores el régimen se mostró también progresista, al favorecer tanto la negociación de los pliegos sindicales como la afiliación. La organización sindical se vio altamente favorecida, según Miguel Urrutia, (1969) en 1935 había cerca de 43.000 sindicalizados y en 1941 se alcanzó la cifra de los 94.000 y más importante aún, como anota Kalmanovitz (1985), fue la fundación en 1936 de una confederación única de trabajadores, la CTC, que centralizó a todos los sindicatos del país y constituyó una herramienta decisiva en la defensa de los intereses de los trabajadores.

A pesar de lo que decían los impugnadores, la política de intervención de López no iba dirigida a las expropiaciones o nacionalizaciones, sino a la dirección compartida con los particulares. La controversia giraba en torno a dos posiciones, de una parte "la joven izquierda" partidaria de una intensa intervención y de otra, los industriales, partidarios de la intervención cuando se trataba de favorecerlos en sus actividades con altos derechos de aduana, pero enemigos de ella cuando se trataba de intervenir del lado de los trabajadores en las cuestiones laborales. A los primeros les decía que el Estado no podía suplantar a la iniciativa privada en una serie de

---

<sup>25</sup> Como las elecciones de mitad de gobierno se acercaban y era preciso tomar una definición más política, el día 7 de Marzo de 1935 desde las oficinas de la Federación de Cafeteros de Cundinamarca se transmitió por radio el manifiesto constitutivo de la APEN que convocaba a la defensa de la propiedad privada, a prescindir de la política partidaria como única razón de todas las actividades nacionales y a llevar a los cuerpos legislativos de la nación a representantes de los intereses económicos nacionales. Los sectores liberales gobiernistas atacaron a la APEN y le endilgaron vínculos con el partido conservador. En las elecciones la APEN sufrió un rotundo fracaso y ni siquiera pudo obtener votos para lograr un diputado en la Asamblea de Cundinamarca, departamento que era su fuerte.

actividades por su administración defectuosa y a los otros les recordaba que ellos estaban dispuestos a aceptar la formación de monopolios para fijar precios al consumidor y defenderse, pero que negaban al obrero el derecho a formar "sindicatos" para elevar los salarios y defenderse de la competencia de brazos. (López P, 1979: 319)).

López en realidad consideraba que la intervención en los conflictos sociales debía tener una función preventiva, que la agitación tenía sus bases en las desgraciadas condiciones de vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y que el criterio democrático de la ley y la aplicación de la democracia eran "una valla segura contra la invasión de la propaganda revolucionaria socialista o comunista" (López P, 1979: 319).

La ley 200 de 1936 desató la oposición de los terratenientes, las medidas tributarias generaron gran alarma entre los cafeteros quienes denunciaron la llamada "expropiación oficial" y la reforma laboral levantó la reacción de una fracción de la oligarquía organizada en torno al partido conservador. Pero tal vez el aspecto más inquietante para todos estos sectores era la filosofía del Estado que el Presidente incluyó en la reforma constitucional de 1936, vieron surgir el Estado benefactor en los artículos 19,30 y 32.

Lentamente las cosas se fueron definiendo. De un lado porque el liberalismo se fue homogenizando, sobre todo al superarse las divergencias entre López y Olaya y por otro lado, el propósito de hacer una "República Liberal", tenía consecuencias a muchos niveles, entre otros el burocrático. Así, pues, se inició el enfrentamiento por el poder en escalones más bajos pero tal vez más efectivos que tocaban directamente con el hombre del común.<sup>26</sup>La hegemonía conservadora había organizado una eficiente maquinaria burocrática que la hábil política liberal no había logrado desmontar del todo. Como pieza maestra de ese mecanismo estaban los alcaldes, verdaderos dueños de la vida municipal. En las elecciones ellos podían dirigir la voluntad soberana del pueblo, manejaban la burocracia municipal y, además, en momentos en que la policía no era nacional, ejercían control sobre la fuerza pública, pronta, según la práctica

---

<sup>26</sup> Impulsado por el DNC, comenzó a circular para la firma de los conservadores prominentes un manifiesto contra la reforma que concretaba las críticas al texto aprobado en el Senado y que se iba a discutir en la Cámara de Representantes, los argumentos que se exponían eran los siguientes: Que la Reforma hería los sentimientos religiosos del pueblo colombiano por varias razones: al suprimir la invocación del nombre de Dios en el preámbulo del pacto legislativo; al no reconocer expresamente que la religión católica era la de la mayoría de los colombianos; al suprimir el precepto que mandaba organizar y dirigir la educación pública en concordancia con la religión católica, reemplazándolo por la suprema inspección y vigilancia del Estado; al reconocer la propiedad pero en forma que el legislador podía desconocer el derecho estableciendo la confiscación. Según el manifiesto, la última disposición citada mostraba "el carácter socialista de la reforma" (El Siglo, Febrero 27 de 1936).

corriente, a ejercer violencia sobre el contrario político. En los pueblos, con el nombramiento de alcaldes y la elección de concejos municipales, se dio el primer enfrentamiento con expresiones frecuentes de violencia.

A medida que la República Liberal se iba convirtiendo en realidad, los conservadores reaccionaban duramente, especialmente cuanto más veían alejarse la hegemonía de que habían gozado por medio siglo. La crítica se centraba con vigor en lo que en muchos casos había sido práctica corriente durante su régimen, como la impureza del sufragio y la coacción electoral. En el año de 1935, los conservadores decretaron la abstención electoral para las elecciones parlamentarias, lo cual dio lugar a un congreso homogéneamente liberal. A partir de ese momento arreció la propaganda en el sentido en que las elecciones eran fraudulentas, de que las corporaciones públicas no eran expresión de la voluntad nacional, sino de un solo partido, y el tono fue subiendo hasta llegar a la desmesura.

La reforma de la constitución era un anhelo del liberalismo, que veía en el estatuto de 1886 una obra autoritaria y el causante de gran parte de los males de la república. Al momento de la posesión de López, gran cantidad de concejos y asambleas departamentales se habían pronunciado en el sentido de solicitar una reforma constitucional. La reforma de la Constitución prácticamente era solicitada por todo el liberalismo, pero sobre los medios para adelantarla no había acuerdo. Algunos pedían la convocatoria al constituyente primario y otros una reforma parcial por las causas establecidos en la constitución para su reforma.

La propuesta de López Pumarejo de hacer modificaciones parciales al Estatuto era producto de su pragmatismo. En su mensaje presidencial al Congreso de la República de 1937 sostenía la necesidad de rechazar el "edificio" de la constitución del 86, pero al mismo tiempo aprovechar las "bases esenciales de esa arquitectura". Para él era un principio conservador aquel según el cual las constituciones debían ser "eternas y rígidas", de la misma manera que era un principio liberal ejercer un proceso de crítica sobre las constituciones para saber qué reformas son aconsejables y "asegurar así una elástica adopción de las fórmulas jurídicas a los nuevos hechos" (López P, 1979).

La dirigencia liberal integrada por López Pumarejo, Presidente de la República, Darío Echandía, Ministro de Gobierno, y Alberto Lleras, Jefe del Partido, coincidía en que al país no le convenía aventurarse, en momentos de gran agitación social, por la vía de instituciones que

iban a ser interpretadas como una ruptura total con el pasado, que era necesaria una reforma constitucional y no una revolución institucional y en consecuencia, mantener la estructura de 1886 pero introduciendo cuatro grandes principios de cambio: la intervención del Estado en la economía; la función social de la propiedad; la libertad de cultos, y, el carácter no deliberante de las fuerzas armadas.

En octubre de 1935 la convención nacional del partido conservador se pronunció sobre el proyecto de reforma constitucional y dio las pautas de la oposición: desconocimiento de cualquier reforma, so pretexto de que el conservatismo no estaba representado en el parlamento, y advertencia de que cualquier reforma iría contra la tranquilidad pública. La resolución al respecto era clara cuando expresaba:

“considera de necesidad absoluta para la tranquilidad y el bienestar de Colombia suspender la expedición de cualquier reforma constitucional..... que dentro del régimen democrático establecido en Colombia, no pueden las fuerzas conservadoras considerarse jurídicamente vinculadas y obligadas al cumplimiento de reformas constitucionales de cuya expedición fueron excluidas por una situación de hecho que hizo imposible para ellas la función electoral.... que los gravísimos conflictos creados por las proyectadas reformas, comprometen definitivamente, por una parte la paz religiosa de Colombia, y por otra parte, obligan a la desobediencia y crean un estado de intranquilidad permanente suficiente por si solo para entorpecer por muchos años el progreso moral y material de la República" (El Tiempo, Oct. 28 de 1935).

La cuestión del preámbulo de la carta fundamental se constituyó en uno de los puntos centrales del conflicto ya que para la iglesia católica y el partido conservador era una cuestión de principios. Tanto así que el 13 de Noviembre de 1935, el arzobispo de Bogotá dirigió una comunicación al Congreso en donde expresaba la necesidad de mantener el preámbulo de la constitución de 1886 que decía:

"En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, porque "sentar como tesis que el poder público emana del pueblo, es formar la ideología de que si puede hacer puede deshacer: si puede poner, puede quitar; es dejar a merced del pueblo la paz y el orden público" (Anales del Senado, Nov. 12 de 1935, Nos: 126 y 127: 1052).

El documento de los obispos dio lugar, además, para que López expresara su pensamiento sobre las relaciones entre el Estado y la Iglesia. Ante todo, y para contestar a la amenaza, comunicaba a las cámaras que el gobierno había decidido prorrogar indefinidamente el período de las sesiones extraordinarias; que lamentaba que los ministros de Dios "se dejaran llevar de

una rara y perniciosa costumbre, que en la política nacional suele usarse con demasiada frecuencia: la de intimidar con condición, la de buscar efectos por la amenaza, ya de guerra civil o de oposición " (López, 1979: 323), y recomendaba a la Cámara de Representantes que adoptara lo ya resuelto por el Senado en forma de acto legislativo. Anotaba López que " en ninguna parte del mundo civilizado la Iglesia o las Iglesias nacionales hablan al Estado en el estilo desafiante en que se dirige el clero colombiano al nuestro", pero ante esta situación "los agentes del poder civil colombiano no están dispuestos, como en épocas pasadas, al desacato de potestades o influencias de otra índole, por encumbradas que ellas sean" (López, 1979: 329).

El año de 1936 fue el de los enfrentamientos y definiciones. La oposición conservadora mostró todo el empuje y acudió a todos los medios: prensa, radio, la apelación al sentimiento católico supuestamente ofendido, la conspiración, la acción de masas, la utilización de la guerra de España en la política interior, la declaración pragmática y el ataque contra la honorabilidad del presidente. Fue un hecho innegable que los conservadores no estaban representados en las cámaras en virtud de una decisión tomada por los directivos del partido, si el conservatismo no hubiese renunciado voluntariamente a llevar sus voceros al Congreso, la reforma constitucional habría estado bajo su control.

La respuesta masiva de apoyo fue la celebración del primero de mayo y la instauración del Frente Popular. Del otro lado, al mismo tiempo que se preparaba una conspiración, la carta de los obispos fue leída en todas las iglesias del país. La manifestación del 1 de mayo de 1936 no tenía por objetivo solicitarle al gobierno la modificación de su política, sino expresar su adhesión decidida a una política formulada dos años antes, cuando era imprevisible la formación de un frente popular.<sup>27</sup>

A partir de este momento, se puede decir que la aprobación de la reforma quedó consumada y que a marchas forzadas la Cámara de Representantes, con leves modificaciones a lo dispuesto por el Senado le impartió su aprobación. En ese momento, El Siglo, en un editorial insinuó su

---

<sup>27</sup> El 22 de febrero de 1935, López se dirigió de nuevo al país por la radio y manifestó que al proceder así, su gobierno lo hacía porque consideraba una injusticia hacer caer todo el peso de los impuestos sobre el pequeño propietario, el empleado, o el industrial de escasos recursos. Como explicación adicional decía que el déficit fiscal heredado de la anterior administración y el incremento del gasto público solamente se podía cubrir por la vía de la deuda o la vía de los impuestos y su gobierno había optado por lo segundo, y en la práctica se estaba mostrando lo benéfico de la política de hacer tributar a los pudientes que antes estaban exentos de hacerlo o contribuían en mínima forma. (Tirado, 1981).

desconocimiento al preguntarse:" obligará al pueblo colombiano la nueva ley fundamental, de ilegítimo nacimiento" (El Siglo, Julio 26 de 1936) y Laureano Gómez sostuvo en una intervención en el Hotel Granada de Bogotá el día 5 de Agosto de 1936.

“que la Constitución de López era una obra de barbarie y destrozo...Colombia ya no es un país para el hombre honrado y de trabajo, pues no sabe qué suerte van a correr los frutos de su esfuerzo, por la obra mil veces maldita de los eróstratos actuales, esta tierra queda entregada al frenesí de los inicuos, de los violentos, de los holgazanes coléricos” (El Siglo, Agosto 6 de 1936).

Durante los seis primeros meses del año de 1936, tanto el partido liberal como el conservador, con el duro enfrentamiento, se habían cohesionado y en ambos las divisiones internas habían cedido en aras de la unidad en la lucha contra el enemigo. Pero a partir del mes de agosto, aprobada ya la reforma constitucional, comenzaron a surgir las divisiones en el liberalismo manifestadas por el boicoteo de un sector del parlamento liberal a la aprobación de la ley de tierras y por el impulso a la candidatura presidencial de Olaya, que de cierta manera era un reto al gobierno.

A pesar de que el programa de López era moderado y lógico, respondía a las necesidades cambiantes y no significaba el derrocamiento de un orden social, la oligarquía, levantó una tempestad de advertencias contra el "comunismo" y pidió la renuncia del presidente. Frente a las crecientes arremetidas del partido conservador y de la reacción, el gobierno de López Pumarejo comenzó a ceder: en diciembre de 1936 declaró la llamada “pausa” a las reformas con la cual se preparó el camino para el desmonte de varios de ellos durante el siguiente gobierno liberal presidido por Eduardo Santos.

La elección de Eduardo Santos (1938-1942), director del periódico El Tiempo, se sitúa claramente bajo el signo de la continuidad "de la república liberal", pero también significa la ruptura del pacto social lopista. El triunfo de Santos no implicó la renuncia a la ideología intervencionista del Estado, puesto que la guerra mundial convierte el intervencionismo en un modo de gestión económica y social. No obstante esta situación, con Santos se inicia la desregulación estatal y se concilia ampliamente los diversos intereses oligárquicos mediante la renovación de la práctica del "consociationalist".<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Schmitter (1974) ha reconocido la necesidad de tener en cuenta, junto al corporativismo estatal clásico, un corporativismo "societal" producido a partir de la autoorganización de los grupos de intereses económicos y de su participación institucional en los mecanismos de decisión estatal. Por atenuado que esté con relación a un

El gobierno de Eduardo Santos se caracterizó por intentar la conciliación con la oposición conservadora a través del desmonte de las reformas cuestionadas, pero si bien frenó los ímpetus de la oposición conservadora despertó la agitación por las reformas de las masas liberales que volvieron a la carga para reelegir para el periodo 1942-1946 a Alfonso López. Paradójicamente es a Alfonso López Pumarejo a quien le va a tocar la responsabilidad de proceder al desmantelamiento del aparato intervencionista y de consagrar el advenimiento político del modelo liberal de desarrollo.

En 1942, el jefe de la "revolución en marcha", es reelegido por unas masas esperanzadas en una reestructuración de la alianza entre el poder y las fuerzas populares, pero al poco tiempo dichas fuerzas comprueban que la dislocación de la regulación estatal se opera brutalmente. El segundo gobierno de López se caracterizó por ser de centro con lo cual no desmontó la febril oposición laureanista y en cambio si perdió el apoyo de las masas liberales. La segunda administración de López se caracterizó por la aplicación de una política excesivamente moderada, la alianza con los sindicatos fue rota desde el comienzo y la Ley 200 de 1936 fue reformada en 1944. A pesar de dicha política las clases dominantes no reconocieron ni apoyaron la gestión de López.<sup>29</sup>

El desgaste del régimen fue aumentando, situación que fue aprovechada por Laureano Gómez quien lanzó ataques devastadores, pretendiendo socavar abiertamente la legalidad del régimen liberal, lo cual obligó al movimiento popular a respaldar al gobierno con un exitoso paro cívico nacional que presionó al congreso para que no aceptara la primera renuncia presentada por el Presidente en 1943. Al respecto anota Fluharthy:

"muchos colombianos creen que López durante su segundo período traicionó las esperanzas de quienes lo eligieron para llevar a un clímax la revolución que Santos había suspendido. Otros lo ven como si hubiera perdido el ánimo reformista deseando rectificar errores anteriores, y hay aquellos que piensan que López con su giro hacia el centro simplemente se detuvo al borde de la extrema izquierda porque el país no toleraba más agitación" (Fluharthy, 1975: 83).

---

corporativismo "desde arriba", este segundo corporativismo no deja de implicar, en cuanto tendencia, una alteración del "modo liberal-burgués parlamentario de dominación política" (Schmitter, 1977).

<sup>29</sup> Los gremios colombianos ofrecen más bien el ejemplo de un "corporativismo liberal", el cual no es más que la articulación institucional de un modelo liberal de desarrollo con la inevitable regulación estatal. El surgimiento de los gremios solo viene a dar al liberalismo la organización que le hacía falta para exigir su pleno reconocimiento político y por lo demás el modelo liberal de desarrollo, jamás ha dejado de constituir, el horizonte ideológico del conjunto de las fracciones económicas dirigentes. Estas últimas han aceptado "el intervencionismo", como un instrumento cuyo empleo les permite disfrutar de cierto poder decisorio.

No obstante tener a su favor la movilización popular, López Pumarejo volvió a presentar renuncia, esta vez irrevocable, después de un intento de golpe de Estado en 1944, a su cargo en 1945, en el momento en que se anunciaba el final de la guerra y el triunfo de la democracia contra el nazismo. En su lugar el congreso de la república nombró a Alberto Lleras Camargo, quien realizó un gobierno de "unidad nacional" con participación del partido liberal y del partido conservador.

Por su parte el movimiento popular siguió a la expectativa, cada vez más interesado en los discursos de un nuevo líder Jorge Eliecer Gaitán. Lo que hizo excepcional a Gaitán con respecto a las demás grandes figuras políticas latinoamericanas de su tiempo, fue la convergencia en el de tres parejas de oposiciones a saber: la del "antagonismo político" entre el pueblo y la oligarquía que hace de Gaitán un líder populista; la de las "contradicciones de clase", que al oponer clases dominantes y clases subalternas lo erige en un líder social, y la del "enfrentamiento partidista", inscrita en la contienda liberal conservadora, que lo hace un líder político tradicional. El Gaitanismo era, pues, el punto de intersección o, si se prefiere, el punto de equilibrio entre estos tres tipos de oposiciones. (Pécaut, 1986).

### **3.3 La Movilización Populista de Gaitán**

En la década del cuarenta los colombianos se encaminaban hacia la incertidumbre: la relación entre el Estado y la sociedad era conflictiva, la unidad del Estado se perdía aceleradamente y la distinción entre el ámbito público y el privado sufría una erosión muy fuerte por la irrupción de las transformaciones económicas y políticas. La solución de Gaitán al problema social consistía en restablecer el equilibrio perdido.

La inclinación de Gaitán, en consecuencia, era reunir las dos partes en busca de armonía en vez de enfrentarlas, prefería actuar dentro de las instituciones sociales a elaborar una noción abstracta del conjunto y ofrecer una alternativa radical, más que la dictadura del proletariado. El positivismo le suministraba un modelo teórico para justificar su mediación entre las partes y validar su búsqueda de un equilibrio en el centro ocupado por las clases que con él se identificaban: la pequeña burguesía y los sectores populares, agrupados por Gaitán en la noción de "pueblo". (Pécaut, 1986).

En su discurso en el Congreso de la República en Octubre de 1929 sostenía:

"yo me siento alejado de los principios comunistas como de los principios fascistas, pues mi credo que transita por los cauces comprensivos de un socialismo moderado, no puede admitir que la forma democrática sea vulnerable, ya que la vida constitucional nos la presenta como la más perfecta entre las imperfecciones de los actuales regímenes sociales (Gaitán, 1971).

La política de Gaitán tiene rasgos populistas pero no se puede considerar como populista a secas. Antes y después de 1930, los políticos se aislaban de sus electores, no se sentían responsables frente al pueblo, la autoridad funcionaba de arriba hacia abajo y por medio de la oratoria en el Congreso y en las plazas públicas los políticos intentaban forjar en el "populacho" un sentimiento de comunidad e infundir en ellos virtudes morales y pensamientos nobles. Gaitán, a diferencia de la clase política, se propuso constituir una organización permanente del partido a fin de involucrar continuamente al pueblo en la política, en lugar de convocarlo esporádicamente durante las campañas electorales.

En uno de sus discursos más conocidos Gaitán ahondó sobre esta problemática y a su vez propendió por una solución basada en la integración y en la unidad nacional por medio de las reformas políticas y económicas:

"Yo he dicho por todas las plazas de Colombia que no estoy invitando a las gentes a unas simples elecciones sino a una revolución de las costumbres políticas colombianas... he dicho que tenemos centralmente un problema oligárquico, pero expliqué, desde esta misma tribuna, que es erróneo pensar que oligarca es sinónimo de gente rica. No, la oligarquía es la administración monopolizada por una minoría en beneficio de sus propios intereses y con la finalidad de su propia conservación en el mando... que es nuestra obligación derrotar al país político... En Colombia hay dos países: el país político que piensa en sus empleos, en su mecánica y en su poder y el país nacional que piensa en su trabajo, en su salud, en su cultura, desatendidos por el país político. El país político tiene rutas distintas a las del país nacional, tremendo drama en la historia de un pueblo" (Gaitán 1971:421, 427).

Gaitán es al mismo tiempo un líder político tradicional, sobre todo después de su ingreso al liberalismo ante el fracaso de su proyecto político independiente de la UNIR. En el mismo momento en que el movimiento gaitanista invade con su estrépito todo el espacio político, su jefe se reinscribe en la tradicional división partidista. Es en calidad de dirigente y jefe del Partido Liberal como el líder popular va a continuar su marcha hacia el poder y es contra los

conservadores como sus seguidores van a definir su unidad a partir de ese momento, aún a riesgo de encontrarse al lado de los miembros liberales del "país político".

El proyecto económico y político del gaitanismo es un proyecto democrático - burgués pero impulsado no por la burguesía integrada al bloque oligárquico sino por la pequeña burguesía, no puede, en consecuencia, entenderse simplemente como la continuidad de la "revolución en marcha" sino como un proyecto alternativo, con contradicciones objetivas frente al de la República Liberal. La diferenciación de "partido" y "pueblo" es lo que le posibilita la simpatía y el apoyo del propio pueblo conservador y lo que hace que se erija además de jefe político en un líder social. Gaitán introdujo la lucha de clases al Partido Liberal y por ello el gaitanismo, aún dentro del partido liberal y a nombre de él se proyectaba como una tendencia política con perfiles propios cercana ideológicamente más a la socialdemocracia o al populismo que al liberalismo clásico.

Gaitán propugnaba por un modelo de capitalismo con fuerte intervención del Estado en lugar de un modelo liberal clásico de desarrollo. Esto lo prueba la presentación de un plan en agosto de 1947 orientado a otorgar al gobierno el control del Banco de la República. Gaitán denuncia en diciembre de 1947 los privilegios de los industriales, y más específicamente el papel de la ANDI, que mueve todos los resortes y hace presión al Estado de manera tal que impide al mismo gobernar con independencia. En su programa de 1947 conocido con el nombre de "Plataforma del Teatro Colón" varios párrafos son consagrados a la cuestión agraria; su lucha es contra el latifundio, el monopolio de la tierra y las sobrevivientes relaciones semif feudales de producción, es decir la búsqueda de una vía democrática del desarrollo capitalista del campo. Hay que tener en cuenta también que en esta "plataforma" no hace ostentación tampoco de un nacionalismo radical que pudiera inquietar a la gran burguesía o a Estados Unidos; se pronuncia explícitamente en favor de una política de buena vecindad y desea una colaboración sincera en el proceso de desarrollo industrial de los países latinoamericanos.

Ahora bien, el proyecto Gaitanista no es algo acabado y se inscribe en un movimiento social que no se deja encerrar en un marco preciso, está indisolublemente articulado tanto con las reivindicaciones sociales como con la aspiración de conquistar de nuevo el poder para el liberalismo. El movimiento no es un movimiento obrero, es tanto del pueblo bajo como de los pequeños comerciantes y artesanos, y cada vez más, de las capas intelectuales vinculadas con

el liberalismo. Las reivindicaciones económicas desempeñan allí un papel importante, al igual que el temor a los despidos en el sector público.

Mientras en el Congreso y en las plazas públicas el Partido Liberal conservaba su imperio, el conservatismo atrincherado en la rama ejecutiva del poder ponía a su servicio todo el mecanismo burocrático, empezando por las fuerzas de la policía y el ejército, las grandes mayorías nacionales, eran del liberalismo; los instrumentos de coacción del Estado estaban en manos conservadoras y fueron activadas con la consigna de cambiar los resultados electorales. La violencia comenzó a desarrollarse por todo el país. Con el objetivo de contenerla y recrear el clima de paz Gaitán convocó a una marcha silenciosa, la idea era demostrarle al presidente Ospina y al conservatismo que el liberalismo poseía tal fuerza y disciplina que lo mejor era frenar la represión oficial. Por eso, la oración pronunciada el 7 de febrero de 1948 le notificaba al presidente que debía impedir la violencia para evitar la guerra civil.

Ante una impresionante muchedumbre Gaitán pronunció uno de sus últimos discursos: "la oración por la paz". En el invocó al presidente:

"Os pedimos que cese la persecución de las autoridades... os pedimos una pequeña y grande cosa: que las luchas políticas se desarrollen por los cauces de la constitucionalidad... impedid señor la violencia... Queremos la defensa de la vida humana, que es lo menos que pueda pedir un pueblo, en vez de esta fuerza ciega desatada debemos aprovechar la capacidad del trabajo del pueblo para beneficio del progreso de Colombia... señor presidente: nuestra bandera esta enlutada y ésta silenciosa muchedumbre y éste grito mudo de nuestros corazones sólo os reclaman: que nos tratéis a nosotros, a nuestras madres, a nuestras esposas a nuestros hijos y a nuestros bienes, como queráis que os traten a vos, a vuestra madre, a vuestra esposa, a vuestros hijos y a vuestros bienes..." (Gaitán, 1971: 506-507).

A pesar del clamor de Gaitán y posiblemente del esfuerzo del presidente Ospina Pérez la lucha siguió su curso arrasador, los odios partidistas se desataron a fondo y la violencia asumió tal dinámica social que fue casi imposible detenerla. El proceso ya era independiente de las voluntades de la cúpula partidista y gubernamental. El Estado se había resquebrajado y se presentaba ante una sociedad fragmentada y en conflicto sin unidad y mando, y no se veía en el corto plazo señales que indicaran la posibilidad de su reconstitución.

Cuando el 9 de Abril de 1948 asesinaron al líder Gaitán, con una grave situación insurreccional en prácticamente todas las ciudades y con el centro de Bogotá en llamas, las turbas ebrias

recorriendo las calles cubiertas de escombros, Ospina Pérez reconstituyó el gobierno de unidad nacional. En la tarde de ese mismo día habían llegado al Palacio Presidencial los miembros del directorio liberal, encabezados por Darío Echandía. La suya era una misión extraña, habían venido a solicitarle la renuncia a Ospina Pérez, cuando finalmente culminó la reunión, se había logrado un acuerdo para un nuevo gobierno de coalición, con Echandia como Ministro de Gobierno, y el General Ocampo, también liberal, como Ministro de Guerra. La convivencia liberal-conservadora retornó momentáneamente para intentar salvar la nación de un proceso regresivo.

Sin embargo, un gobierno de crisis no significaba el fin de la crisis. Así sucedió, la violencia entre los partidos se generalizó, la persecución contra el partido liberal por parte de grupos de tendencia extremo-conservadora llegó a niveles intolerables y las matanzas de campesinos en diferentes regiones fueron devorando al país en forma inusitada. Con el asesinato de Gaitán el y con la disolución del movimiento operado a partir del llamado "Bogotazo" no sólo ya no hay nada que frene la violencia, sino que la desorganización de los sectores populares urbanos deja el campo libre y a la deriva a la escena política, que en adelante tendrá como centro las zonas rurales.

En dichas circunstancias el fin de la "convivencia" era inevitable y por ello el 25 de Octubre de 1949 Carlos Lleras Restrepo, jefe único del partido liberal declaró:

"ninguna relación tendremos de ahora en adelante con los miembros del partido conservador, mientras no se nos ofrezca una república distinta, garantías que pongan fin a este oprobio, las relaciones entre liberales y conservadores, rotas ya en el orden público deben estarlo igualmente en el orden privado". (Lleras, 1955)

Con la abstención del liberalismo en las elecciones presidenciales de 1949, Laureano Gómez es elegido con una base de apoyo constituida por un partido minoritario que ni siquiera puede ser unificado por la propuesta corporativa. La administración Gómez, doctrinariamente corporativista y partidaria de la intervención estatal en la vida social y económica del país, llevó en la práctica un gran liberalismo económico en beneficio del capital y redujo su doctrina al ámbito político, y más específicamente al constitucional. La reforma constitucional propuesta contenía : una presidencia fuerte no controlada ni por el legislativo ni por el judicial; una cámara elegida por sufragio universal y un senado corporativo; un sistema de partidos permitidos en

función del interés del Estado; el control gubernamental de la prensa, y el concordato entre la Iglesia y el Estado.

Tal reforma no podía lograr en las circunstancias de la época consenso social y político. Por la vía democrática no era posible su aprobación y por la vía autoritaria unificaba a todo el mundo contra ella. Tal era el dilema de Laureano. El descalabro de la Asamblea Nacional Constituyente, que buscaba sustituir el resquebrajado orden político por nuevas reglas de juego, dejó en claro que por el momento no había posibilidad de reparar la profunda grieta abierta en el orden vigente

A la irrupción gaitanista, el laureanismo le hace frente invocando una esencia de lo social de naturaleza trascendental y la "adscripción" católica. Dentro de este fundamentalismo conservador están sin embargo presentes muchos componentes del discurso populista: La difusa convicción antioligarquica, la voluntad de introducir la moral en la política y la desconfianza con respecto a lo político, a la democracia individualista y a la libertad de mercado. Estas coincidencias hacen posible que en los primeros momentos Laureano Gómez y Gaitán se apoyen mutuamente y se manifiesten de acuerdo en puntos circunstanciales, incluso en la lucha contra Ospina Pérez, Laureano Gómez reivindica la nostalgia popular conservadora del antiguo "buen" orden social, aquel en que no imperaba aún la división entre pueblo y oligarquía.

La desconfianza con respecto a la democracia "individualista" no es algo para sorprenderse; tiene sus raíces en la tradición católica y en la voluntad de regresar a la coherencia orgánica de la sociedad y se nutre de un rechazo de lo político mismo. La oposición entre "país nacional" y país político" de Gaitán está recuperada por Laureano en sus diatribas contra los políticos a quienes les hace el reproche de mancillar el cuerpo social.

Mientras Gaitán lucha por incorporar a los obreros y sectores medios excluidos de lo político, Laureano invita a incluir allí igualmente a la parte sana, pero olvidada de la población colombiana, el campesinado. En 1947, con el sindicalismo derrotado y con la destrucción de las instituciones que en éste se fundamentaban, el centro de gravedad de la escena política comienza a inclinarse tanto hacia las zonas rurales como al interior del Estado y el laureanismo encontró en dicho proceso la fuente de su irrupción. El Estado se convierte en un objetivo de la

lucha y también en un terreno de enfrentamientos. Tan importante como la ocupación de las aldeas es la ocupación de las diversas administraciones.

La combinación de crisis política y social con la Violencia tocó fondo en 1949. A las variadas formas de resistencia colectiva se le sumó la aparición de los primeros núcleos guerrilleros liberales y comunistas que con armas enfrentaban al gobierno y a las bandas armadas conservadoras. El nuevo gobierno de Laureano Gómez, que sucedió a Ospina Pérez con la abstención del liberalismo, intentó responder a esta situación de violencia generalizada con una reforma de la Constitución de 1886 que pretendía la construcción de un Estado corporativo cuyos pilares eran la Iglesia, los gremios y la familia. Con ello la privatización del Estado fue un hecho profundamente regresivo que desató la resistencia armada del liberalismo popular y agrario, dirigido por el líder guerrillero Guadalupe Salcedo, y de los comunistas. Fue su accionar político militar el que le dio a la violencia la característica de una guerra popular que devino en una situación revolucionaria.

El movimiento guerrillero llegó a su cima en 1952, pues la violencia estatal arreciaba y afectaba todas las instancias del Partido Liberal. La dirigencia liberal si bien utilizaba las acciones guerrilleras como instrumento de presión política frente al gobierno conservador de Laureano Gómez siempre estuvo prevenida frente al uso de las armas pues estaba convencida que detrás de las guerrillas venía la revolución social, como afirmó López Pumarejo. Por esa razón, cuando las guerrillas se decidieron a la confrontación de la institucionalidad misma del Estado la elite liberal decidió romper todo tipo de relación política con los movimientos guerrilleros, suspender el apoyo a la agitación social y traicionar la propia revolución democrática liberal, con lo cual impidió que la situación revolucionaria tuviese un resultado revolucionario.

El orden autoritario basado en la privatización del Estado pero con la exclusión de una parte considerable de las élites económicas no era sostenible; mientras la pretensión conservadora era la de consolidar una nueva organización social, esta misma asistía al derrumbe del régimen político. Este hecho junto con la confrontación directa y creciente de los movimientos guerrilleros y la movilización social dirigida por la izquierda liberal y socialista condujeron a un *colapso profundo del Estado* que convencieron a las clases dominantes de promover la solución de un golpe militar, el cual fue encabezado por el general Rojas Pinilla.

La caída de Laureano Gómez se celebró con júbilo desbordante. Tanto los liberales como los conservadores proclamaron su apoyo al nuevo gobierno en medio de un gran suspiro de alivio

nacional. En cuestión de horas el Partido Liberal anunció su regreso a la arena política y el gobierno dio todas las garantías a los líderes liberales que habían buscado seguridad en el exilio.

Algunos historiadores han caracterizado el golpe militar de Rojas Pinilla, como un golpe sui generis y otros como un golpe de opinión. El gobierno militar de Rojas Pinilla (1953-1957) se vio obligado a echar atrás algunas políticas del anterior régimen que generaba malestar popular, dado su compromiso de liquidar la violencia creciente que se había precipitado en el país. Si bien es cierto que un gobierno militar significaba un cambio de régimen político, también es cierto que este cambio podía ser transitorio, a diferencia del proyectado por el gobierno conservador de Laureano.

Para obtener el apoyo de los sectores populares y medios de la población, el gobierno militar impulsó medidas de tipo social como el derecho ciudadano de la mujer para votar, un plan de empleo masivo con base en una extraordinaria inversión pública en infraestructura financiada con la bonanza cafetera de 1954, una reforma tributaria de gran alcance y una política agraria audaz con base en grandes proyectos de colonización y rehabilitación. En el plano político para restaurar el orden público, con el apoyo de los distintos sectores sociales, promovió la desmovilización de las guerrillas mediante decretos de indulto a los cuales se acogieron los guerrilleros liberales pero no los comunistas, que persistieron en su lucha y fueron incubando una nueva situación en el orden social.

La amnistía ofrecida por Rojas Pinilla a los guerrilleros liberales y comunistas no fue plenamente acogida por que algunos consideraron insuficientes, sospechosas o engañosas las garantías ofrecidas y otros, porque habiéndose acogido transitoriamente a ellas, encontraron que los continuos hostigamientos les impedían readaptarse a la vida rutinaria del campo. En tales circunstancias, buen número de los antiguos guerrilleros no encontró otra salida confiable distinta a la de regresar a la azarosa vida del monte, cargando con el mote de "bandoleros" que ahora también su propio partido oficializaba (Sánchez y Meertens, 1963).

El bandolerismo, entonces, no puede ser entendido como simple residuo de la violencia, sino como la expresión armada característica de una de sus etapas, como el resultado de las cambiantes relaciones de los alzados en armas con el Estado, los partidos políticos y los detentadores del poder local y regional. (Sánchez y Meertens, 1963).

El bandolerismo social es uno de los fenómenos más universales registrados por la historia y uno de los más sorprendentemente uniformes, socialmente parece presentarse en aquellas sociedades que se hallan entre la fase de la evolución de la organización tribal y familiar y la sociedad capitalista industrial, pero incluyendo aquí las fases de desintegración de la sociedad familiar y la transición al capitalismo agrario.

El bandolero de la violencia colombiana se distingue del bandolero clásico en que sus actuaciones siempre tienen filiación partidista como telón de fondo, cuenta durante gran parte de su carrera delictiva con protecciones de superioridad reconocida, es parte integrante no solo de la sociedad campesina sino del conjunto de la sociedad y no se preocupa por cultivar una atractiva imagen pública: el sanguinario ambiente de la violencia en realidad no se prestaba para este tipo de frivolidades románticas.

El desgaste de la acción de los bandoleros debido a la pérdida paulatina de apoyo entre los gamonales y los partidos políticos y a la acción represiva de unas fuerzas militares cada vez más profesionales., posibilitó no el surgimiento de la paz sino una nueva modalidad de la violencia: la lucha guerrillera.

Ante la nueva situación, Rojas buscó construir una fuerza política propia que lo independizara de las élites tradicionales, basada en una nueva central sindical, de orientación peronista y con una estrategia de corte populista frente a las masas urbanas. Tal conducta, si bien despertó un apoyo importante en los sectores populares provocó la reunificación del bloque dominante. La oposición liberal - conservadora apoyada por la iglesia católica, la gran prensa y las clases altas y medias fue respondida por el gobierno militar con medidas como la supresión de las actividades políticas de los partidos, la censura de prensa, la represión indiscriminada del ejército, la proscripción del partido comunista, la persecución a los dirigentes del movimiento estudiantil y la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente donde se pretendía legitimar la dictadura militar.

El acuerdo liberal - conservador para derrocar al régimen militar de Rojas Pinilla dio lugar al denominado "Frente Nacional". Este pacto bipartidista significó, en su aspecto más general, la recomposición del bloque de poder, pero también la puesta en práctica de mecanismos y reglas de juego que frenaban la hegemonía de cualquiera de sus fracciones. La transición de la Junta

Militar de gobierno, que en 1957, sustituyó al general Rojas, facilitó una definición en el acuerdo frente nacionalista, que dio comienzo a un proceso de unificación política de las clases dominantes, con mayor fuerza que en los experimentos coalicionistas anteriores como la Concordia Nacional del General Reyes o la Concentración Nacional de Olaya Herrera.

Según Vernon Fluharty (1975), la historia colombiana está llena de etapas caracterizadas por exigencias revolucionarias. Con la llegada en 1934, de Alfonso López Pumarejo a la presidencia de la República lo que ocurrió en Colombia, fue una verdadera revolución social. Cuando el 9 de Abril asesinaron a Gaitán, la violencia como expresión de la revolución social se desató, pero sin liderazgo ni organización la acción de las masas fue fácilmente derrotada y la revolución social se frustró. Lo que ocurrió entonces en Colombia, fue una verdadera revolución social.

Fluharty exagera al caracterizar la historia colombiana en una situación de permanente ebullición revolucionaria con fuerzas proletarias a la cabeza, nada de esto sucedió en la primera parte del siglo XX donde la clase obrera era una fuerza social menor y joven. Al contrario, después de las guerras civiles de finales del siglo XIX hasta la república liberal lo que conoce el país es una situación de relativa estabilidad política en la mayor parte del territorio. El proyecto lopista no pretendía ninguna revolución social sino una reforma democrática burguesa desde arriba, controlada por el liberalismo para desarrollar una nueva forma de gobernar con el fin de poner a tono el marco institucional con las transformaciones aceleradas del desarrollo capitalista y blindar al sistema de la agitación comunista o fascista. López, en este sentido, era un liberal moderado que estaba dispuesto a impulsar reformas de avanzada pero sólo a través de los canales constitucionales e institucionales pre establecidos y para nada dispuesto a liderar una revolución social y política y mucho menos a movilizar a las masas.

Es cierto que este proyecto de Nación, que contaba con el apoyo entusiasta del joven proletariado urbano, de los jornaleros y campesinos pobres, de las nuevas capas de jóvenes intelectuales, hijos de una clase media en ascenso, y de ciertos sectores de la burguesía nacional, chocaba con los intereses conservadores de la coalición oligárquica, del clero y de la mayor parte de la elite política. Esta es la razón por la cual López frena su pasión reformista durante su segunda administración, porque no logra el consenso suficiente en la elite para continuar, al menos parcialmente su "revolución", ni siquiera al interior del oficialismo liberal que prefiere acoger la tesis de la concertación de Olaya y la pausa de Santos que la reforma audaz

de López. En esta perspectiva tiene razón Fluharty que un nuevo orden chocaba con las viejas estructuras pero no para caracterizar la lucha como una revolución socialista.

Con el asesinato de Gaitán se produce una *situación revolucionaria* que al no poseer liderazgo claro, ni organización firme, ni recursos suficientes, ni redes nacionales estructuradas termina disolviéndose y sin otra alternativa que seguir sin mayor entusiasmo pero con disciplina las orientaciones de los liberales timoratos como los Lleras, Santos y Echandia, que justifican la concordia con el gobierno conservador para impedir el caos, la barbarie y la agitación comunista, que ponga en peligro "los más altos valores de la patria". No existió, entonces, una revolución socialista pues el ideario de López y Gaitán no tenían como objetivo central esta perspectiva, en este sentido la revolución no se frustró porque sencillamente no existió, lo que si sucedió, en cambio, fue una situación revolucionaria que devino en una derrota del Estado Bienestar y del populismo.

Existe cada vez más apoyo a la idea de que la violencia colombiana, tomada en su conjunto, puede ser definida como una *"guerra civil sui generis"* debido a que los actores armados enfrentados han sido múltiples, carecen de unidad interna y, por lo tanto, de representatividad (Bejarano, 1990). El gaitanismo, las guerrillas liberales y comunistas y el bandolerismo del período 1948-1957, que luchan contra el régimen conservador de Laureano Gómez expresan aspiraciones diferentes. Para el gaitanismo por ejemplo, la lucha es más por reformar el orden, mientras que para la guerrilla comunista se trata de destruirlo. La aspiración de los primeros es la "democracia - burguesa" y la de los segundos la "revolución social".

La Violencia colombiana del período 1948-1957 se puede definir, entonces, como una guerra civil *suigeneris*, resultado de una situación revolucionaria, en los términos de Tilly, pues se presentaron las tres condiciones señaladas. Esta situación no devino en un resultado revolucionario debido a la falta de organización y a la carencia de poder militar, pero la debilidad del Estado y la escasa integración nacional posibilitó que la derrota de los proyectos democrático burgueses, populistas y revolucionarios se transformaran en violencia de larga duración e intensidad. Esta caracterización es importante para poder discutir dos asuntos cruciales al respecto que son: las causas y determinantes de la Violencia así como sus efectos.

### **3.4 Las Hipótesis sobre la Violencia Clásica Colombiana.**

El proceso que podemos denominar la "violencia clásica colombiana" tiene en el libro de Guzmán, Umaña Luna y Fals Borda "La Violencia en Colombia" (Guzmán et al. 1962) la explicación clásica. El libro es básicamente una descripción del proceso, puesto que se trataba de "mostrar a los colombianos el drama que habían vivido y del cual sólo tenían informes dispersos, vagos o conocimiento inmediato de sucesos locales", el libro en este sentido sirvió de fuente referencial o temática a una generación de escritores que enfocaron la violencia como realidad enquistada en el acontecer histórico nacional.

En el desarrollo de la investigación comprobaron que la violencia como fenómeno social no respetó raza ni economía y que se ensañó tanto en áreas de minifundio como latifundio, y que en general ocurrió en sitios donde la propiedad privada se buscó afanosamente por medios no institucionales ni aprobados. A partir del diagnóstico anterior el trabajo contiene dos ideas que son fundamentales: la primera que la etiología de la violencia no puede buscarse en la relación causa-efecto tal como lo sostienen los teóricos del conflicto, por ser demasiado simplista y unidimensional, y la segunda el uso del concepto de disfunción tal como lo desarrolló Talcott Parsons.

Con base en estas dos ideas, el proceso de la violencia en Colombia puede interpretarse como una impresionante acumulación de disfunciones en todas las instituciones fundamentales. Es evidente, nos dice el libro, que en Colombia "las instituciones políticas no cumplieron exactamente los fines esperados y sin embargo fueron eminentemente efectivas. Fueron funcionales en otro sentido: en la imposición de la violencia de grupo", y más adelante señala:

"la evidencia observada indica que las instituciones fundamentales en general presentan síntomas disfuncionales constantes... puede ser parte de la dinámica social y no necesariamente defectos, puede hasta desempeñar una función latente: la de revelar la importancia de las normas, ideales, como parte del mecanismo de superación del sistema social... en todo caso, la violencia en Colombia presenta como síntoma principal una alta incidencia de disfunción institucional, confusión y deformación de roles a varios niveles" (Guzmán et al, 1962: 366).

La disfuncionalidad o "grietas institucionales" a través de las cuales se desliza el conflicto social son: la impunidad en el nivel de la justicia, la falta de tierras y la pobreza en el nivel de la economía, la ignorancia en el nivel de la educación y la cultura, la rigidez y el fanatismo en el nivel de la política. La violencia es interpretada entonces como un tipo especial de conflicto que

encuentra como explicación un conjunto de disfuncionalidades a nivel institucional, y que si bien presentó síntomas de revolución social y política se desborda en un conflicto incontrolable en donde se agitan las pasiones primarias sin influencia de la razón.

Cuando Guzman, Fals Borda y Umaña interpretan la violencia como "una impresionante acumulación de disfunciones en todas las instituciones" porque las instituciones "no cumplieron los fines esperados", están básicamente inspirados en la teoría de Parsons. Sin embargo, se trata de una fundamentación muy general que no explota a fondo la propia teoría. Ello se expresa en la poca importancia que le dan al problema del orden como al problema del Estado. Esta carencia debilita profundamente la explicación en términos teóricos y su validación empírica para el conjunto del proceso violento.

En la década del sesenta un conjunto de investigaciones sobre el tema explicaron la violencia colombiana de 1948-1957 como producto de la confrontación entre el partido liberal y el conservador por el control del gobierno y del Estado. Tal vez en este campo los estudios más importantes son los de James Payne (1968) y James Henderson (1984). Para Payne el conflicto no se presentó entre los ricos y los pobres, entre los campesinos y los terratenientes, entre los empleados y los patronos, sino entre dos partidos políticos heterogéneos. Los argumentos socio-económicos no fueron usados con particular urgencia; en su lugar fueron las reivindicaciones y los temores políticos de un grupo contra otro, lo que caracterizó el contexto de las demandas.

El problema que se plantea entonces, es: ¿por qué un conflicto entre dos partidos con los mismos intereses, divididos sólo por cuestiones de estilo y por jefes agresivos, podría agravar la lucha por el control del Estado hasta el punto del aniquilamiento físico?. La respuesta es su idea de la "contienda defensiva". En su lucha por status y beneficios de los cargos públicos las élites desataron una contienda defensiva que sus métodos de gobierno no pudieron contener.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Retornando a Schmith (1966) encontramos que en su exposición enemigo es solo el conjunto de personas que combate, por lo tanto, enemigo es solo el enemigo público. Los conceptos de amigo y enemigo adquieren su significado pleno en el hecho de que se refieren de manera específica a la posibilidad real de aniquilamiento físico, la contraposición solo puede tornarse concreta allí donde la existencia se pone verdaderamente en juego, allí donde se vive o se muere: en la guerra (Schmith, 1966: 25-30). La guerra deriva de la hostilidad puesto que ésta es negación absoluta de todo otro ser, la guerra es sólo la realización extrema de la hostilidad, tal como lo señaló Clausewitz: La guerra no es sino continuación de la política por otros medios. Tiene una gramática propia pero su "cerebro" continúa siendo la política; es decir que no está dotada de "lógica propia".

Según Payne el dilema del conflicto colombiano se caracteriza porque a pesar de que cada lado admite la existencia de una solución mutuamente aceptable, menos costosa que la lucha, esta solución resulta inalcanzable. La desconfianza de los jefes políticos, el temor de que el grupo opuesto excluyera del gobierno al otro partido y el peligro de que el contendor, desde el gobierno pudiera controlar los miembros de sus huestes, desata la violencia a pesar de los actores.

Por su parte, Henderson sostiene que los colombianos carentes de un poderoso símbolo de unidad política empezaron a pelear entre ellos mismos hasta mediados del siglo XIX, cuando lograron crear símbolos duales de legitimidad política en los antagónicos partidos liberal y conservador. Al poco tiempo todos llegaron a definir sus intereses y sus ideales en términos partidistas. Sin embargo, anota a continuación Henderson, aunque los dos partidos separaron a los colombianos, unificaron al país. Esta función integracionista de ambas colectividades explica en parte la durabilidad y su importancia durante la violencia. La integración nacional requería de la formación de una identidad, la cual a su vez, sólo fue posible con la confrontación partidista.

La hipótesis de la confrontación partidista descarta los aspectos socioeconómicos y coloca la lucha entre el partido liberal y el partido conservador en el centro de la explicación. El conflicto para Payne se debe a la necesidad e interés de controlar hegemoníamente el gobierno y para J. Henderson a la necesidad de los colombianos de solucionar la carencia de poderosos símbolos de unidad política. En el primero la confrontación es insoluble no porque no existan soluciones aceptables sino porque existe una mutua percepción de desconfianza, y en el segundo caso la confrontación es un resultado inevitable del proceso de integración nacional basado en la creación de símbolos duales de legitimidad política.

La explicación de la contienda defensiva de J. Payne tiene como base la teoría del conflicto ortodoxa que realiza Buolding. El conflicto consiste en una situación de rivalidad en la que las partes están conscientes de la incompatibilidad de futuras posiciones potenciales y en las que cada parte desea ocupar una posición que es incompatible con los deseos de la otra. Explícita o implícitamente, la hipótesis de la contienda defensiva se inscribe claramente en esta versión ortodoxa de la teoría del conflicto. La gran limitación de dicha teoría es que no incluye en la explicación, las fuentes estructurales del conflicto, la formación del conflicto, la movilización

necesaria para la acción del colectivo y la dinámica del mismo; es decir, los procesos de interacción entre los grupos, el alcance de sus operaciones y su duración.

En cuanto a la hipótesis de Henderson la base teórica se fundamenta, en la versión heterodoxa del conflicto, donde los individuos son racionales pero el grupo puede tomar decisiones irracionales. Janis demostró que la tendencia a la búsqueda de consenso da por resultado un espíritu de cuerpo que desemboca en acciones irracionales dado que subestiman el costo y sobreestiman las probabilidades de éxito, el resultado es la intensificación del conflicto.

El problema teórico de la versión de Janis es que al suponer que el comportamiento del grupo no es análogo al comportamiento individual, concluye en la posibilidad de un consenso irracional. En el caso colombiano los partidos no fueron grupos internamente sólidos, es decir, no se pueden concebir como actores unificados, en realidad tanto al interior del partido liberal como del conservador la lucha interna fue a veces más fuerte que la confrontación ínter-partidos. Tampoco es cierto que la dinámica bipartidista se haya caracterizado por una confrontación permanente, existen, al contrario, muchas situaciones de búsqueda de la unidad bipartidista en nombre de la nación, que es lo que recientemente Jonathan Hartlyn bautiza como el "consociationalism".

Luego la dinámica bipartidista en Colombia se caracteriza por ser un proceso que combina a la vez la confrontación con la búsqueda de la unidad y la lucha entre partidos con la lucha entre coaliciones. Esta combinación y simultaneidad de procesos demuestra que la confrontación no se puede visualizar como la búsqueda de una identidad política nacional sino como algo más complejo, donde se integran la lucha ideológica y política con intereses materiales que están muy presentes en dicha confrontación. Es cierto que el bipartidismo constituye un factor importante en la explicación del proceso socio-político colombiano, pero ello no implica que la dinámica haya sido exclusivamente de confrontación y tampoco que ella constituya la explicación general de la violencia

Paul Oquist (1976) señaló que una de las causas del bajo nivel explicativo de las teorías de la literatura sobre la violencia, puede ser la presunción de que la violencia fue un fenómeno unitario. Pero si la violencia, nos dice, está compuesta de varios procesos sociales, tal vez pueda manejarse mejor haciendo un análisis estructural de la sociedad colombiana, y si la

violencia está conformada por varios procesos, se requiere un examen de estos a nivel local, regional y nacional.

Los múltiples tipos de violencia muestran la complejidad del fenómeno. Esta diversidad impide el logro de una explicación adecuada sin referirse a los múltiples conflictos que condujeron a la violencia en las distintas regiones. La pregunta entonces es: ¿por qué estos conflictos evolucionan casi simultáneamente hacia luchas físicas coercitivas?, la respuesta es su hipótesis fundamental: *Un derrumbe parcial del Estado* ocurrió como resultado de las intensas luchas partidistas.

Para explicar los motivos de los conflictos internos de las clases dirigentes que debilitan al Estado, Oquist hace uso de un análisis de tipo histórico-estructural. El análisis básico histórico empleado en el estudio, enfatiza el papel del Estado en relación con otros factores en la estructura total de la sociedad. El proceso se puede sintetizar de la siguiente manera:

"la clase dirigente estaba dividida hasta tal punto que la autoridad efectiva del Estado fue reducida. Esto tuvo lugar a nivel nacional, regional y local. Es el derrumbe parcial del Estado que explica la simultánea evolución de numerosos conflictos hacia la violencia. Esta simultaneidad de múltiples luchas físicas coercitivas, es lo que a la vez explica la intensidad de la violencia, la duración se puede atribuir en parte a la dificultad para imponer la autoridad Estatal en algunas regiones" (Oquist, 1976: 45).

La sociedad colonial española se caracterizó por un Estado poderoso dentro de una fuerte estructura social; la república del siglo XIX se distingue por tener un Estado débil dentro de una fuerte estructura social, en verdad ésta era tan sólida que el Estado se derrumbó parcialmente o casi totalmente muchas veces, sin que la estructura social padeciera mayores transformaciones. Generalmente las clases dominadas aceptaban la autoridad del latifundista, el caudillo local y el sacerdote. Estas clases dominadas no necesitaban ser coaccionadas a la obediencia, porque aceptaban subjetivamente, sin mayor resistencia, la distribución social imperante de status y de los bienes y servicios, privilegios y responsabilidades.

Hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX se inició en Colombia una serie de procesos socio-económicos que maduraron los conflictos sociales latentes y produjeron unos nuevos. Durante los años veinte, el tema político polémico, por excelencia, entre los gobernantes y jefes

de los partidos tradicionales fue el "problema social", una relativa novedad en la política colombiana.

Las soluciones propuestas fueron, o bien represivas, o bien reformistas; en cualquier circunstancia, las estrategias políticas dentro de la clase dirigente tuvieron un denominador común: el fortalecimiento del Estado.

“Durante el periodo de los años veinte y especialmente en los años treinta, el actual Estado colombiano fue construido. El edificio Estatal que emergía era una entidad intervencionista, no pluralista, que absorbía o reprimía las fuerzas sociales y las organizaciones que actuaban políticamente. La naturaleza no pluralista del Estado no sólo significó el control del gobierno por una pequeña clase dirigente, sino también la exclusión periódica de parte de la misma dado el intenso sectarismo partidista que dividía la clase dominante” (Oquist, 1976: 47).

La práctica de excluir al partido opuesto de participar en el poder era una continuación del procedimiento hegemónico en política que caracterizó el siglo XIX en Colombia. Esta norma política se efectuó dentro de la tendencia de los partidos a dividirse en fracciones, debido a la representación de intereses heterogéneos; ello explica, entonces, porque la estrategia hegemónica pasaba con frecuencia por alianzas y coaliciones con fracciones del partido opuesto, encaminadas a dividir el partido enemigo y reducir el relativo poder político de la oposición interna o cerrar filas para unir la clase dirigente, en las coyunturas críticas.

La intrincada política de las hegemonías partidistas tuvo lugar en el contexto de un Estado débil, dentro de una estructura social poderosa. "La pérdida de poder del Estado no presentó una situación absolutamente crítica para un grupo dado, puesto que, frecuentemente su poder económico, social, político y aún militar y represivo estaba basado en relaciones extra-estatales locales y no estaba sujeto a la derogación del gobierno nacional" (Oquist, 1976:47).

Con el debilitamiento de la estructura social como resultado de las transformaciones económicas y sociales relativamente rápidas, la situación cambió velozmente, el Estado intentó ser fortalecido para compensar el cambio de situación, y desde los años veinte hasta los cuarenta la economía se vio rápidamente estatizada, tanto en términos de reglamentaciones gubernamentales como del papel del Estado como actor económico clave.

El aumento de la importancia del Estado, señala Oquist, para la economía y el orden social llegó al punto en que era imposible concebir cualquier empresa a gran escala en cualquier

sector de la actividad sin la protección y el beneplácito del Estado. Las políticas partidistas hegemónicas, fueron perseguidas en circunstancias en que era inconcebible para cualquier grupo aceptar la exclusión de la toma de decisiones reglamentarias, los contratos y los privilegios del gobierno. El aumento de la importancia económica del Estado fue el motivo principal para las luchas intransigentes dentro de la clase dirigente. La dinámica de la rivalidad de los partidos mostró ser invencible y la lucha partidista continuó en todos los niveles de la sociedad.

Las manifestaciones del derrumbe parcial del Estado fueron múltiples: las órdenes del gobierno eran simplemente ignoradas, el papel del ejército fue frecuentemente débil e indeciso y la violencia en un principio se caracterizó por ser más rural que urbana precisamente porque el Estado mantenía mayor coherencia dentro de las áreas urbanas.

Cuando los jefes partidistas se transaron en combates de vida o muerte, las estructuras locales de poder se derrumbaron, muchos de los propietarios recurrieron a bandas armadas particulares para atacar a sus enemigos políticos y para proteger sus intereses económicos, donde los partidos lograron pactar la paz pudieron mantener la violencia fuera de sus dominios. Durante el mayor auge de la violencia, expone Oquist, dada la insuficiencia coercitiva del Estado, la más alta prioridad se dio a los combates contra las guerrillas políticas organizadas. Los conflictos entre campesinos y hasta cierto punto el bandolerismo, fueron simplemente ignorados por el Estado y se les dejó seguir su curso.

En estas circunstancias, los grupos locales tuvieron que conformar bandas para defenderse contra los ataques, porque la protección del Estado no se podía esperar, además en muchos casos era el atacante. En síntesis: una división de la clase dirigente de Colombia tuvo lugar como resultado de una política partidista no pluralista y hegemónica, bajo circunstancias en las cuales, ningún lado admitía la exclusión del poder del Estado en una sociedad con numerosos conflictos sociales latentes, la ineficacia y en algunos casos ausencia de poder estatal, condicionaron la agudización de estos conflictos y frecuentemente su violenta expresión.

La hipótesis del derrumbe parcial del Estado sostiene que fue la división al interior de la clase dirigente, como consecuencia de la intensa lucha partidista en el marco de un Estado intervencionista y no pluralista la que condujo a un “derrumbe parcial del Estado” y dio origen a la violencia. La exposición de Oquist, sobre las causas y determinantes de la Violencia es

contundente y consistente, la hipótesis del derrumbe parcial del Estado es convincente y logra integrar en un planteamiento general varias de las hipótesis anteriores, como la de Payne y Henderson. No obstante las luces que produce quedan problemas por resolver y precisar como la gravedad del colapso del Estado, es decir si fue parcial ó agudo, la naturaleza y características del intervencionismo del Estado y la ausencia de la integración nacional, es decir de la geografía física y geopolítica, en la explicación del problema.

Frente a la hipótesis de Paul Oquist del "derrumbe parcial del Estado", Pécaut propone una hipótesis alternativa y es que la crisis del Estado remite ante todo al consenso de las élites económicas, a partir de 1933-44, para romper con la ideología de la regulación estatal puesta en marcha desde 1930, tanto en el terreno económico, como en el social, y para imponer una visión liberal en estas dos esferas. De acuerdo con esta hipótesis en el terreno económico, si se toma por indicador del intervencionismo efectivo la parte de las inversiones públicas en el total de las inversiones no hay en efecto, incremento de la intervención del Estado. Sin embargo lo esencial no está ahí, sino que en este periodo se desarrolla un referente simbólico de la regulación estatal; el Estado como garante de los intereses generales frente a los intereses particulares.

En síntesis Pécaut concluye: "la violencia es consustancial al ejercicio de una democracia que en lugar de referirse a la homogeneidad de los ciudadanos reposa en la preservación de sus diferencias naturales, en las adhesiones colectivas y en las redes privadas de dominio social y que lejos de aspirar a institucionalizar las relaciones de fuerza que irrigan la sociedad, hace de ellas el resorte de su continuidad" (Pécaut, 1986: 17).

La exposición de Pécaut ha logrado formar un amplio consenso intelectual alrededor de las causas de fondo de la violencia clásica colombiana, e incluso varios investigadores en el campo social la extendieron al periodo actual con el fin de encontrar un hilo conductor común, no obstante quedan abiertos varios problemas de diversa índole.

Un primer problema consiste en identificar la crisis del Estado con la renuncia al intervencionismo en aras de un liberalismo económico. No queda claro para nada la ecuación entre liberalismo y Estado débil opuesta a la pareja de intervencionismo Estado fuerte. En el plano teórico no existen argumentos sólidos para sostener dichas identidades y empíricamente

se puede demostrar que la debilidad o fortaleza del Estado remite a la combinación de un conjunto de variables y depende más del tipo de intervención que de la magnitud<sup>31</sup>.

Un segundo problema de tipo político es precisar la naturaleza de la intervención estatal consistente con la estabilidad política y la paz social, es decir si se trata de un proyecto populista o uno democrático que impulsa políticas públicas de "welfare state"; un régimen populista, por definición profundamente intervencionista, no necesariamente habría aclimatado la paz ni habría sido consistente con la estructura económica y la tradición institucional colombiana, en cambio un proyecto keynesiano de bienestar podría haber sido la alternativa.

Un tercer problema de naturaleza sociológica es determinar empíricamente si la precariedad, y agreguemos la disolución del Estado, es la causa o el resultado de las intensas luchas sociales y políticas que se libraron en el territorio nacional durante el auge y el ocaso de la república liberal y se siguen desarrollando hoy bajo otras formas y contenidos. El problema de la unidad de la violencia apunta a la dificultad de asociar una compleja gama de aspectos y estrategias intencionales de los diferentes actores políticos o económicos y la quiebra teórica de las grandes explicaciones causales.

Con base en las consideraciones teóricas sobre el orden, el Estado moderno y las revoluciones, el análisis histórico del período 1930-1957 y la discusión de las hipótesis más importantes acerca de la Violencia, se propone una explicación alternativa que combina las hipótesis de Oquist y Pécaut.

La Violencia, definida como una situación revolucionaria que devino en una guerra civil sui generis, tuvo como causa fundamental un colapso o derrumbe agudo del Estado producto de la división al interior de las clases dominantes y de la polarización del conjunto de la sociedad,

---

<sup>31</sup> Pécaut aclara su hipótesis en los siguientes términos: "Acontece que el Estado colombiano, que no pudo consolidarse en el siglo XIX en la tormenta de las guerras civiles nacionales y locales, no se afirma tampoco verdaderamente a lo largo del período de 1930-1945, al contrario de lo que se produjo en la mayor parte de los países vecinos. Las razones son simples. Ni la simbología del intervencionismo social ni la simbología del intervencionismo económico que suelen servir de justificación para afirmar la influencia del Estado sobre la sociedad, tienen las condiciones para imponerse en Colombia. A pesar de la depresión de los años 30, el dinámico sector agro exportador no se vio acorralado a recurrir al Estado para limitar sus perjuicios... En adelante, el conjunto de las élites económicas colombianas se mostraron decididas, en nombre del liberalismo económico, a rechazar toda delegación duradera del poder del Estado en el ámbito de la gestión económica. En cuanto al intervencionismo social, es bien conocido el inicio de su aplicación bajo el gobierno de Alfonso López Pumarejo... pero la significación de este intento.... no fue puesta al servicio de la consolidación del Estado, sino al servicio del partido en el poder... permite tratar el fenómeno como un sólo proceso, explica las contradicciones entre la sociedad y el Estado y destaca que dichas contradicciones se dan tanto en el terreno de lo material como de lo simbólico." (Pécaut, 1991).

que se manifestó en una intensa lucha partidista, ideológica e institucional en un contexto de mínima integración nacional. Esta crisis del Estado remite a la derrota de los grandes proyectos de intervención y regulación estatal en concordancia con el desarrollo del capitalismo, la urbanización y la modernidad a saber: el Estado keynesiano de bienestar social y el populismo. La forma como se enfrentó el problema, que consistió en restablecer la convivencia de las clases dominantes y aclimatar la paz partidista mediante un régimen clientelista, como fue el Frente Nacional, en lugar de erradicar la violencia, con el tiempo, la expandió.

### **3.5 Efectos de la Violencia: La derrota del populismo y la consolidación del capitalismo.**

Otro de los temas claves en los estudios sobre la Violencia colombiana remite a los efectos de la misma. Entre las ideas relevantes al respecto sobresalen, sin duda, en el campo político la hipótesis de Palacios (2001) de que la derrota y ausencia de populismo condujo a la violencia y la explicación de Kalmanovitz acerca del desarrollo del capitalismo colombiano, después de estos sucesos, especialmente en el agro.

El populismo puede analizarse como un fenómeno histórico que se manifestó en un tiempo y espacio determinado como parte de una etapa particular del desarrollo social o como una categoría analítica que puede aplicarse a un fenómeno político en cualquier época y país. En opinión de Palacios (2001) este adjetivo que se caracteriza por ser elástico y ambiguo, irrumpe cuando el orden capitalista industrial trata de consolidarse y en el plano político se expresa como un conjunto de tensiones entre el constitucionalismo liberal ilustrado, legitimador del dominio oligárquico, y la construcción estatal nacional de la época de la política de masas.

Según Palacios el populismo, con todas sus fallas de política económica, sus proclividades autoritarias y sus ambivalencias, fue una etapa fatal que sirvió para integrar el pueblo a la nación y fortalecer al Estado, dándole legitimidad popular mediante simbolismos y formulas institucionales de inclusión y negociación e inhibiendo la violencia como método apto para lograr el cambio social.

Desde una perspectiva del realismo político, habrá que convenir que en América Latina los populistas antiguos y no los revolucionarios fueron los maestros en el arte del “qué hacer” con las masas disponibles propuesto por Lenin. Esto se aprecia en las tres fases consecutivas de los populismos exitosos, primero, la movilización contra el sistema, después la incorporación al

sistema económico y a la nación y, finalmente, la desmovilización, es decir, el encuadre de las masas en instituciones verticales partidarias, estatales o las dos juntas. (Palacios, 2001: 60).

Palacios (2001) sugiere que la ausencia de populismo en Colombia condujo a la violencia política y social mientras que en la vecina Venezuela el populismo facilitó la democracia pactada en 1958 y la realización de un conjunto de reformas sociales que ahorraron a los venezolanos la violencia política, aún en la década guerrillera de 1960. Habría que mencionar, además, que las guerrillas revolucionarias y diversas modalidades de contra insurgencia parecen arraigar mejor en países como Nicaragua, el Salvador y Guatemala, que al igual que Colombia, se caracterizan por la inexistencia o fracaso de los populismos.

Rómulo Betancourt (1908-1981) y Jorge Eliecer Gaitán (1898-1948) dos figuras reformistas y de izquierda de los años 30 y 40 resultan centrales en la comparación Colombia y Venezuela. Ambos cabrían en la caracterización de populistas y constituyen líderes personalistas, carismáticos y antioligarquicos, pero mientras Betancourt fue un dedicado y exitoso constructor de partido, es decir un leninista, Gaitán por el contrario, no pudo superar la cultura caudillista del liberalismo popular colombiano. (Palacios, 2001).

Gaitán no llegó al poder, Betancourt si. Con el Pacto de Punto Fijo en 1958 los tres partidos de Venezuela, AD, COPEI y URD acordaron la tregua política, la unidad nacional y un programa mínimo común, todo en el marco de una competencia política partidista y una acción gubernamental compartida, solamente quedó excluido el Partido Comunista con el argumento de Betancourt de que dicha organización no era compatible con la democracia. El FN en Colombia, en cambio, excluyó a la izquierda en el marco de un monopolio político y sin programa común, que si bien no tuvo costo en términos electorales pues la oposición al bipartidismo en su conjunto era raquítica si impidió cooptar el movimiento popular, campesino y sindical y construir partidos modernos, centralizados, disciplinados y claramente ubicados en el espectro reformista.

El populismo como coalición inestable de intereses no prendió en Colombia porque la peculiar economía cafetera permitió que industriales, terratenientes y exportadores pudieran formar un frente unido contra la amenaza de un Estado fuerte basado en la movilización popular y en la consiguiente democratización de la vida pública que venia en ascenso desde la década de 1920 y que había tomado un cauce mas promisorio durante los gobiernos liberales de 1930-1945.

Con la llegada del Frente Nacional quedó al descubierto la nula diferenciación programática partidista, lo cual facilitó también el proceso de despolitización dentro de los cánones del bipartidismo. La legendaria división ideológica de pertenencia a uno de los dos partidos fue quedando vacía con la convivencia burocrática. En tales circunstancias, el consenso nacional que existía alrededor del bipartidismo como factor de legitimación política fue decayendo lenta y progresivamente. La legitimidad de los partidos quedó cada vez más condicionada a la capacidad de proporcionar beneficios materiales inmediatos, con base en presupuestos crecientemente inflacionarios.

La hipótesis de Palacios es consistente históricamente y convincente políticamente. Sin embargo es lógico plantear que se puede extender la explicación también a la derrota y ausencia de un un Estado de Welfare State keynesiano, como el que intentó forjar la República liberal durante la primera administración de López Pumarejo. Es más un régimen populista no necesariamente habría aclimatado la paz ni habría sido consistente con la particular estructura económica y la tradición institucional colombiana, a diferencia de un proyecto de Estado del bienestar, tipo socialdemócrata.

Salomón Kalmanovitz (1985, 1989) argumenta que la violencia ha acompañado los procesos de transformación acelerada que han caracterizado a la sociedad colombiana y que el desarrollo económico y la transformación del país en una sociedad de masas han desbordado a las instituciones, al tiempo, que la sociedad civil tiene también un desarrollo insuficiente y precario. En dicho proceso la estructura económica y política se fue transformando como lo anota el mismo Kalmanovitz:

"los efectos de la violencia condujeron a acelerar la diferencia social en la economía campesina, a conformar una capa de violentos Kulacks, a abaratar la tierra, a proveer de mano de obra abundante y módica a la agricultura comercial, a rebajar los salarios de la industria, y a intensificar la migración hacia las ciudades y hacia nuevas zonas de colonización, favoreciendo, en fin, la acumulación capital y endureciendo las condiciones de vida de millones de colombianos. En lo político, lo ostensible fue el aplastamiento del movimiento democrático-popular y el asentamiento de las bases para la reconstrucción del bipartidismo y para la continuidad del régimen de liberalismo económico, aunque con un costo público social mayor y un desarrollo del clientelismo "(Kalmanovitz 1985: 397).

La contraofensiva de la reacción política logró detener el proceso en sus inicios quedando como resultado un extraño híbrido de Estado. El Estado no lograra esa aparente autonomía,

imparcialidad y capacidad de arbitraje que despliega el típico Estado burgués moderno. En Colombia, por el contrario, el Estado viene a ser la proyección directa de las clases dominantes, que excluye en buena medida a las clases dominadas. Queda pues, una sociedad fragmentada, con una débil ideología de unidad nacional, cuyos conflictos sólo pueden encontrar con dificultad solución en un Estado dividido y excluyente. La reacción logra así imponer el retorno del liberalismo económico no el del liberalismo político.

En síntesis la violencia se explica a partir de la manera como se resolvió la relación entre el Estado y la Sociedad civil que demandaba la transición económica al capitalismo y tuvo como efecto fundamental el desarrollo de un tipo particular de capitalismo, caracterizado por el liberalismo económico y la antidemocracia política. Un capitalismo salvaje y reaccionario, pero capitalismo al fin y al cabo.

La tesis de Kalmonovitz es potencialmente fructífera porque permite tratar el fenómeno como un sólo proceso, explica las contradicciones entre la sociedad y el Estado, destaca que dichas contradicciones se dan tanto en el terreno de lo material como de lo simbólico y, subraya los efectos para el desarrollo capitalista. Sin embargo, queda aún sin resolver las preguntas sobre cuáles son sus determinantes fundamentales y por qué otros países latinoamericanos, que desarrollaron un tipo similar de capitalismo, no experimentaron una "violencia" como la colombiana.

Casi todos los trabajos sobre el tema en este campo, o bien se han ido por el camino de buscar los antecedentes agrarios de la violencia para determinar cómo contribuyeron a desencadenarla, o bien, desde otro extremo, se interrogan por los resultados de la violencia una vez concluido el proceso, sin embargo, el análisis del proceso mismo, de las cambiantes relaciones entre estructuras agrarias y actores sociales durante la violencia, se ha quedado entre paréntesis, como si se tratara de un objeto incapturable.

Existe más bien un desarrollo desigual de las estructuras regionales y una inserción diferenciada de los múltiples actores de la violencia en ellas como bien lo expone Sánchez (1991):

- 1) El primer caso, se presenta en la región occidental del departamento del Quindío, entorno geográfico y político donde abundaron los llamados "bandoleros tardíos". Se trata de haciendas

que no sufrieron mayores traumatismos, ni en su magnitud ni en su organización interna, porque sus propietarios, o bien pudieron entrar en arreglos informales con los protagonistas locales y regionales o bien contaban con ingresos alternativos provenientes de otras actividades que lograron reinvertir una vez superado el conflicto.

2) El segundo caso permite ilustrar un doble proceso en una misma región, la región norte del Tolima. En efecto, en esta región la violencia retrotrae al proceso de transformación capitalista que se había acelerado desde la primera administración de López Pumarejo. Durante la violencia se suceden o coexisten con una máxima intensidad los tres principales tipos de unidades armadas de la época: los pájaros, la guerrilla y los bandoleros, lo cual acarrea el éxodo forzoso de las haciendas a sistemas de aparcería que venían en franca decadencia pero que eran, en últimas, lo que imponía la dinámica política. Esta situación abrió paso a una nueva burguesía agraria de origen urbano, suficientemente preparada para un nuevo despegue capitalista de la región. Lo interesante es que nos encontramos aquí frente a un tipo de desarrollo capitalista que emerge no por expropiación de pequeños propietarios, ni por transformación de antiguos terratenientes en empresarios agrícolas, sino por un relevo en los grupos sociales dominantes, concretamente, por un desplazamiento de los antiguos terratenientes.

3) La tercera modalidad es la de la transformación progresiva, en las zonas en las cuales la violencia acompaña el proceso de consolidación y ensanche de la gran empresa agraria capitalista. El departamento del Valle es el que mejor ejemplifica esta transformación "típica" capitalista, por medio de la expropiación campesina a "sangre y fuego" y la consiguiente proletarización.

4) En cuarto lugar hubo casos, como el de la región de Sumapaz, en los que, dada cierta correlación de fuerzas entre los campesinos y los terratenientes, el éxodo de estos últimos dejó las haciendas prácticamente en poder de los arrendatarios. Acreedores de una larga tradición de lucha, los arrendatarios simplemente se negaban a reconocer cualquier tipo de renta y establecían pleno dominio sobre las haciendas, sobre la producción y sobre los semovientes. Esta situación, que se presentó en otras regiones con carácter transitorio, se convirtió en ocupación permanente en Sumapaz, dado que la guerrilla, que era parte del proceso, logró consolidarse, allí como un verdadero poder local.

5) La quinta y última modalidad es la transformación expansiva que absorbe a la pequeña propiedad. Esta modalidad cobija aquellas situaciones en las cuales se produce el ensanche de la gran hacienda tradicional, sobre todo ganadera, con base en la expropiación campesina y el desalojo de comunidades indígenas colindantes, sin que a lo largo del periodo de la violencia 1948-1957 sea visible una transformación interna de sus relaciones sociales de producción. Se trata, desde luego, de hacendados que aún después de transcurrida la violencia conservan un gran poder político y un prestigio social derivado no de la eficiencia de sus propiedades sino de la extensión de tierra que controlan y se movieron en zonas donde la guerrilla operó subordinadamente a los terratenientes o fue simplemente derrotado y desalojado del área.

#### 4. EL FRENTE NACIONAL Y EL ASCENSO DE LA NUEVA VIOLENCIA

El Frente Nacional (FN) es, en cierto sentido, la culminación de una larga búsqueda de unificación política de los grupos dirigentes. Este sistema puso fin a largos años de conflicto entre las dos colectividades. En el marco de este pacto fueron elegidos como presidentes: primero, el liberal Alberto Lleras Camargo (1958-1962) segundo, el conservador Guillermo León Valencia (1962-1966), después, Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y, finalmente, Misael Pastrana Borrero (1970-1974).

Con el fin de combatir el conflicto inmoderado de los partidos se mantuvieron dos principios básicos al corregir la Constitución de 1886. El primero de estos era la *paridad*, que garantizaba a los dos partidos históricos igual representación en las posiciones legislativas, ministeriales y altos puestos. El segundo era la *alternación*, una rotación presidencial entre los partidos, cada uno por un término de cuatro años, con el fin de frenar la intensidad de la competencia entre partidos mientras mantenían un dominio de la elite política. El FN fue adoptado por un periodo de 16 años, después del cual las dos colectividades podrían competir en forma civilizada.

El Frente Nacional y todos los gobiernos que le sucedieron hasta la Constitución de 1991, intentaron conciliar los principios institucionales de la República Liberal (1930-1936) con la matriz de intereses e ideología empresarial y estatal forjada en la década del Estado de sitio (1948-1958). El Frente Nacional fue una tentativa institucional concebida y desarrollada por la dirigencia política bipartidista, las elites empresariales y la iglesia católica para superar la pausa militar y la violencia, aclimatar una cultura cívica, pacífica y pluralista, reconstruir las instancias representativas y erigir una administración pública moderna.

El sistema del Frente Nacional como arreglo institucional implicaba, una negociación para distribuir los cargos en forma equilibrada a los dirigentes políticos. La consecuencia de esta distribución milimétrica, reforzó el poder de los jefes naturales y locales de los partidos tradicionales. El sistema, además, impedía la aprobación de las reformas importantes al exigir las dos terceras partes de los votos en el Congreso, lo cual hacía complicado para el ejecutivo lograr mayorías para sus iniciativas, y condujo a un gran inmovilismo en la política que se

trajo en una baja renovación de la dirigencia y perpetuación del control por parte de los “jefes naturales”: los ex presidentes.

Quizás por el mismo reglamento de su constitución combinado con el contexto polarizado de la Guerra Fría, el FN acentuó los principios de represión de las disidencias políticas y de control de los sectores populares mediante el clientelismo, en lugar de apelar a la construcción de ciudadanía. Desde los gobiernos se fortalecieron las relaciones de convivencia con las clases empresariales y con la iglesia católica, en cambio con los sectores populares y el movimiento campesino se impulsaron erráticamente programas de vivienda de interés social y una reforma agraria tibia. En el plano propiamente electoral, el pacto produjo apatía y abstencionismo; ante la ausencia de ideologías y programas, fue indispensable refinar mecanismos de transacción, auxilios económicos, clientelismo y corrupción.

Si bien la forzada coalición, que significó el Frente Nacional, creó un proceso de unificación política de las clases dominantes, desarrolló en contrapartida un fenómeno de despolitización bipartidista que se convirtió en crisis política - se produjo una gran disminución de poder del bipartidismo a nivel nacional que dejó al descubierto la vieja multiplicidad de liberalismos y conservatismos regionales y permitió el surgimiento de fuerzas políticas alternativas que chocaban con el monopolio institucionalizado del gobierno por parte de los partidos liberal y conservador.

Con el desgaste natural del sistema, sobrevino desde la década del 70 una aguda crisis de legitimidad, agravada por los resultados sospechosos de la elección presidencial de Pastrana, los escándalos financieros, la emergencia del narcotráfico, el fortalecimiento de la guerrilla y el ascenso de los movimientos sociales radicales y organizaciones políticas legales de izquierda o independientes.

Sin partidos de oposición, la clase política perdió el referente nacional y quedó circunscrita a la mecánica del reparto burocrático y en las zonas rurales prefirió el apoyo financiero de los empresarios y terratenientes que movilizar a los campesinos que creían en la reforma agraria. Se fue, entonces, gestando en amplios sectores de la población, intelectuales, empleados públicos, universitarios, jóvenes y militantes de la izquierda socialista un descontento generalizado, que no distinguió, al comienzo, entre oponerse a un gobierno desprestigiado y aplaudir actos de violencia política.

El Frente Nacional puso fin a la violencia partidista, pero no a la violencia en general, ésta no había terminado simplemente estaba cambiando de carácter iniciándose así, una nueva fase caracterizada por una intensa movilización social beligerante y el ascenso de la lucha guerrillera. A diferencia del periodo de la violencia clásica, en el cual el centro del conflicto descansaba sobre actores identificados con el sistema político tradicional, lo más sobresaliente de la nueva violencia es que la oposición actual, es anti sistema y evade los canales políticos normales.

El periodo 1945-1967 se caracterizó por una violencia de baja intensidad, pero también por altos precios internacionales del café, un rápido crecimiento del sector manufacturero y el desarrollo de la infraestructura, puesto que los primeros gobiernos del Frente Nacional de Albero Lleras y Guillermo Valencia fueron conscientes de la necesidad de construir redes de transporte y comunicaciones, servicios públicos y sistemas de educación y salud. Sorprendentemente este fue un periodo de crecimiento notablemente alto, desarrollo urbano y mejoras en la calidad de vida de los habitantes.

En 1970 Colombia había dejado de ser un mosaico regional para convertirse en un país de ciudades más integradas entre si que con su hinterland rural, todo ello como resultado del proceso de industrialización bajo el modelo sustitutivo de importaciones altamente protegido y de las intensas migraciones internas del campo a la ciudad, especialmente Bogotá. Las migraciones y la industrialización transformaron el país en dos décadas, las primeras resolvieron los rígidos patrones de identidad cultural regional y contribuyeron a forjar en los colombianos la idea de un país más nacional y la segunda generó la conectividad con un trazado de carreteras y transporte en función de las grandes economías metropolitanas, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Fue una integración nacional tardía, acelerada, parcial y hacia dentro

Sí desde una perspectiva latinoamericana Colombia es notable por la armonía relativa en la distribución geográfica de su población urbana, las ciudades revelan por dentro, mejor que nada la realidad social y el fracaso del ideal urbano de modernización. Las avalanchas de inmigrantes arrasaron con el ideal cartesiano de la planificación física urbana. El crecimiento acelerado de la urbanización real y el rezago simultáneo del ordenamiento territorial dieron como resultado un rostro de caos.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Para tener una idea del proceso valga la pena mencionar que para 1950 la capital colombiana tenía unas 2400 manzanas, que es la unidad física de ordenamiento territorial, para 1980 24.000 manzanas y para el 2000 mas de 150.000. Las avenidas, el

En las metrópolis, la educación formal, la profesión liberal y la prestación de servicios en las burocracias públicas y privadas define cada vez más el patrón de clase media. En 1958, por ejemplo, la población universitaria era de 19.000 estudiantes y ya en 1992 superaba los 543.000 alumnos, aunque la mayoría estudiando carreras baratas y de baja calidad en universidades privadas, muchas de ellas nocturnas, sin mayor control.

El crecimiento económico fue tejiendo una estructura empresarial compleja en la ciudad y en el campo, diversificada desde el punto de vista regional y por ramas de actividad, volcada hacia el mercado interno pero con pretensiones exportadoras y en los gremios y juntas el sindicato antioqueño debió compartir el liderazgo con un fuerte y creciente contrapeso bogotano. La Guerra Fría resultó fundamental en este proceso modernizador y Colombia comenzó a tener un trato privilegiado por parte de los EEUU y la banca multilateral.

Desde mediados de los años 70 la minería, el petróleo, los servicios ganaron participación en el ingreso nacional con lo cual se compensa la falta de dinamismo del sector manufacturero y de las exportaciones no tradicionales. La identificación de las causas ha sido atribuida por el enfoque oficial dominante en el bajo grado de apertura internacional al comercio y las inversiones, lo cual si bien es cierto parcialmente deja por fuera aspectos estadísticamente significativos como la falta de continuidad en el cambio estructural, léase productividad, y la ausencia de un marco institucional adecuado.

Como la industria comenzó a crecer y el personal demandado era escaso, los salarios tuvieron un repunte en comparación con los salarios rurales, pero debido al rezago en la educación y la formación de capital humano la productividad laboral y total de factores se mantuvo estancada afectando el crecimiento de largo plazo y la equidad. A partir de la década del 70 los niveles de educación mejoraron como resultado de la presión social, especialmente de empresarios y sindicatos, lo cual cambió la tendencia regresiva en el coeficiente de Gini pero a un ritmo muy lento en comparación con los países de mejor comportamiento de América.

Por haber sido construido con el apoyo de políticas de sustitución de importaciones hacia dentro y con altas tasas de protección efectiva, el sector manufacturero ha exportado generalmente la producción que le permite su capacidad residual, por consiguiente la orientación hacia el exterior y la relación de las exportaciones con la producción total son

---

transporte público y privado, los servicios públicos y la infraestructura proporcionan la imagen del caos, la brecha social, lo moderno y el atraso, la riqueza y la miseria, el orden y la belleza en algunos sitios y en otros próximos el desorden y la falta de higiene, en fin el norte y el sur. (Palacios,1995)

extremadamente bajas, 7.5% en 1975 y 6.3% en 1986. De igual modo, la cultura industrial del país y la protección especial por segmentos de industria, incluyendo el ensamble de automóviles, ha producido ejecutivos con escasos conocimientos sobre los requerimientos para competir en los mercados mundiales.<sup>33</sup>

Con frecuencia se argumenta que la falta de un desarrollo exportador en Colombia fue la consecuencia del sesgo antiexportador creado por las políticas comerciales proteccionistas. Según estos análisis, la ineficiencia del aparato productivo, la baja competitividad y la sobrevaluación cambiaria serían las responsables de la ausencia de un verdadero desarrollo exportador entre los años 30 y los 80. Una perspectiva diferente permite sostener que más bien las políticas proteccionistas prevalecientes durante buena parte del siglo XX fueron el resultado de la falta de desarrollo de una base exportadora diversificada, la causalidad entonces es en sentido contrario; la necesidad de una mayor protección fue consecuencia de una base exportadora pobre y poco diversificada, en un contexto en el cual el país no contaba con acceso a la financiación externa.<sup>34</sup>

Entre 1950 y 1980, el país experimentó grandes transformaciones como resultado de lo que se puede calificar como un proceso acelerado y exitoso de consolidación capitalista. Dentro de esta dinámica, el sector agropecuario exhibió la capacidad para modernizarse, mantener una tasa de crecimiento adecuada y responder a las demandas planteadas por la industrialización y la urbanización. Esta respuesta se dio a través del afianzamiento de una pauta bimodal marcada por el desarrollo paralelo, complementario y contradictorio de la agricultura capitalista y campesina. Paralelo porque ambos sectores se expandieron en territorios diferenciados, los campesinos en las montañas y los empresarios en la planicies; complementario porque ambos

---

<sup>33</sup> Esta hipótesis alternativa permite entender mejor dos hechos sobresalientes de la historia económica de Colombia que no han llamado mucho la atención a pesar de haber sido planteados por importantes economistas del país (Ocampo, 1992; Villar y Esguerra, 2007). El primer hecho se refiere a la relación particular que se ha presentado entre los ciclos de la tasa de cambio y la política comercial, los periodos en los cuales las políticas proteccionistas se relajaron temporalmente coincidieron con procesos de apreciación real de la tasa de cambio. Según Ocampo, el uso de los instrumentos arancelarios y para arancelarios fue un complemento y no un sustituto de la política cambiaria. El segundo hecho sobresaliente tiene que ver con la tendencia de largo plazo a la depreciación, que presentó la tasa de cambio real en el país durante todo el siglo XX, después de cada uno de los periodos de apreciación y liberalización comercial sobrevino una corrección cambiaria que condujo la tasa de cambio real a un nivel más alto que en el ciclo anterior. La tendencia hacia la depreciación real del peso se explica por una caída en los niveles de protección arancelaria así como con el descenso notable en los costos de transporte, lo cual aumentó la demanda de divisas y llevó la tasa de cambio a la depreciación real en el largo plazo.

<sup>34</sup> Las reformas adoptadas en la década de los 90 disminuyeron las restricciones crediticias e incrementaron la eficiencia de las firmas, algo similar sucedió con la apertura arancelaria y para arancelaria adoptada en este periodo y la evidencia empírica disponible confirma que la industria revirtió su tendencia y hoy el país cuenta con un sector más moderno y competitivo que antes. Como consecuencia de esta nueva dinámica las exportaciones crecieron a tasas altas, la productividad multifactorial aumentó después de 1996 y el valor agregado por trabajador creció a tasas superiores a las observadas en Estados Unidos y Europa (Echavarría y Villamizar, 2007). Esta por probar si se trata de un cambio permanente en la tendencia y si los cambios políticos recientes pueden afectar positiva o negativamente este proceso.

sectores se especializaron en bienes diferentes y no compitieron y los campesinos temporalmente se vincularon como trabajadores de la agricultura empresarial, y, contradictorio porque el acceso a los factores productivos, al crédito y a los apoyos institucionales fue sesgado a la agricultura capitalista (Zamosc, 1992).

Los campesinos lograron reproducir su base física haciendo gala de mucha flexibilidad para ajustarse a los cambios macroeconómicos, incorporarse al mercado y asimilar nuevas tecnologías, pero justamente por la gran desigualdad en el acceso a la tierra, al capital y a las políticas, la situación ha sido desfavorable para la pequeña producción que compite con la agricultura empresarial.

Con la expansión de un capitalismo moderno y el acelerado proceso de urbanización, aumentó el peso económico del Estado, la participación del sector público en la demanda agregada pasó del 10% del PIB en 1950 al 30% para finales de 1980, aunque las empresas públicas se desarrollaron con menos vigor, comparado con los países desarrollados y los tigres asiáticos, la gestión de las inversiones públicas no escapó al nicho de intereses regionalistas y corporativos. La evolución de la gestión estatal estuvo determinada por una vasta burocracia consecuencia del clientelismo político, que sin embargo no dio origen a una inflación de salarios, como en países europeos, debido a la aplicación rigurosa de la ortodoxia macroeconómica de fijar el salario mínimo por debajo o como máximo igual a la inflación efectiva.

Pero si el Estado es fuerte al contener los salarios o el gasto social no ocurre lo mismo en materia tributaria, aquí se mostró impotente para cortar la fuga de capitales, evitar la evasión, elusión y el contrabando, fijar impuestos a la renta progresivos, gravar el rentismo especulador, compartir las plusvalías urbanas y financieras generadas por la inversión y las políticas públicas, fortalecer la gestión tributaria territorial y controlar las operaciones financieras ilegales. Así la gran debilidad del Estado colombiano durante el FN reside en su baja capacidad fiscal y en el manejo clientelista de las decisiones de política pública que socializa las pérdidas y privatiza las ganancias.

Además de la expansión de los servicios públicos y privados y la aparición de una capa burocrática enorme apareció también un fenómeno ascendente conocido como el “sector informal”. Para los informales pobres, el asunto ha sido sobrevivir con las ventas ambulantes, oficios varios, sometidos al control de los mayoristas y, últimamente, de mafias cada vez más poderosas y peligrosas. Los informales son actores principales en la historia de los asentamientos populares urbanos, que se asemejan a la historia de la colonización agraria, y

en los movimientos populares por la vivienda y, por lo tanto, decisivos directa o indirectamente en la formulación de las políticas urbanas de vivienda, espacio público, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

#### **4.1 Los gobiernos del Frente Nacional: transformación nacional y movilización social.**

Carlos Lleras Restrepo (1964-1968) encontró una situación económica complicada, especialmente en la balanza de pagos, en los indicadores sociales como resultado de la alta tasa de desempleo y en el comportamiento de la dinámica industrial y agrícola, altamente dependiente del café. En su discurso inaugural, anunció su voluntad de enfrentar todos los problemas, con una nueva estrategia de desarrollo de inspiración cepalina, una política macroeconómica keynesiana y una transformación nacional con base en una reforma constitucional, el levantamiento del Estado de sitio y su compromiso de impulsar la reforma agraria. Lleras anunció la voluntad de restaurar la autoridad del ejecutivo y suprimir el artículo constitucional sobre la mayoría de las dos terceras partes para aprobar reformas en el Congreso.

De fondo la política económica del gobierno de Lleras se fundamentaba en la tesis Cepalina del momento, que sostenía la necesidad de una intervención del Estado por encima de los intereses particulares para garantizar el desarrollo económico nacional. Esta situación obligó a redefinir los parámetros de control de las importaciones y la estructura arancelaria, impulsar una política de promoción de exportaciones mediante la devaluación del tipo de cambio, el fortalecimiento de las relaciones económicas con los Estados Unidos y el Pacto Andino y la flexibilización de las reglas para la inversión extranjera y los flujos de capitales. La aplicación de estas tesis le trajo al presidente resistencias muy fuertes de los gremios económicos que estaban acostumbrados a cogobernar y de los sindicatos esperanzados en una intervención del gobierno para incrementar sus salarios y prestaciones

En el periodo de la posguerra, Colombia tuvo un sistema de tasas de cambio fijas con controles de cambio, como respuesta a la gran depresión y a las necesidades de la industrialización sustitutiva de importaciones hacia dentro. Este sistema incluyó, entre otras medidas, una lista de importaciones prohibidas, una lista de importaciones para las que se necesitaba licencia previa, y los depósitos previos en efectivo, proporcionales al valor e las importaciones, que se debían efectuar en el Banco de la República antes de llevar a cabo la importación.

Con el Decreto 444 de 1967, la joya de la política macroeconómica del FN, se estableció una tasa de cambio de minidevaluaciones contantes con el fin de mantener fija la tasa de cambio real, conocido en la literatura económica como un régimen de crawling peg. Este régimen cambiario también ajustó los controles sobre las reservas y adoptó un sistema de promoción de las exportaciones aranceles cero o bajos para importaciones destinadas a ser insumos de bienes exportables, subsidios directos a las exportaciones y acceso a crédito fuerte y barato que lograron el milagro de incrementar y diversificar las exportaciones no tradicionales en poco tiempo, fue un gran salto económico.

Estas medidas se adoptaron sin desmontar la protección a la industria naciente y después de una mordaz controversia con el FMI que se oponía a ellas y que el gobierno de Lleras usó políticamente para demostrar ante la opinión pública su independencia de las agencias financieras internacionales.

Entre 1974 y 1975 se llevaron a cabo importantes reformas tributarias siguiendo las pautas generales de las reformas propuestas en 1969 por Richard Musgrave en un informe solicitado por Carlos Lleras, en 1971, pero cuya implementación no había logrado generar suficiente apoyo político durante su administración. Las reformas fueron diseñadas para aumentar la carga tributaria sobre la renta, eliminar muchos resquicios y evasión y hacer el sistema más progresivo. La reforma tributaria, aclamada por académicos internacionales en su momento, le permitió al gobierno incrementar los ingresos en el corto plazo y ejecutar un gasto público muy efectivo socialmente.

Se hicieron numerosos esfuerzos para que el Estado pudiera asumir tareas de coordinación y planificación, se mejoró la calidad de los funcionarios públicos y se incrementaron los recursos para la administración departamental y municipal. En el campo de la política económica Lleras impulsó en la práctica la intervención del Estado, controló la inversión extranjera y el uso del crédito internacional, incrementó sustancialmente la inversión pública, aumentó los ingresos fiscales mediante una reforma tributaria basada en las recomendaciones de la Misión Musgrave, controló las tasas de interés internas y presentó al Congreso un proyecto de Reforma Agraria.

Durante su gobierno se desplegó una actividad muy considerable para modernizar el Estado colombiano y es indudable que el presidente restauró la autoridad del ejecutivo, su política económica tuvo excelentes resultados en crecimiento, inflación, generación de empleo y diversificación de la estructura productiva y exportadora. En todos los planos y en especial en

lo económico y administrativo el gobierno de Lleras se propuso consolidar la intervención del Estado con un enfoque de planificación de largo plazo, regulación en materia financiera y de flujo de capitales, distribución del ingreso y reestructuración administrativa.

La reforma constitucional estuvo en el centro de los debates políticos desde la posesión de Lleras en Agosto de 1966 hasta Diciembre de 1968. Se refería a aspectos muy importantes del funcionamiento de las instituciones colombianas. Entre otras disposiciones determinaba: la supresión de la iniciativa del gasto por el parlamento, la elección de los representantes a la Cámara cada cuatro años, y no cada dos, la abolición de la "ley de arrastre", es decir, del sistema de escrutinio de las listas mayoritarias en los departamentos pequeños, la limitación del número de Representantes y Senadores, la modificación del régimen departamental y municipal, y un plan de desmonte suave y gradual del Frente Nacional para evitar en 1974 el desencadenamiento de las pasiones.

La aprobación de la Reforma Constitucional fue bastante difícil y al presidente le tocó, por un lado, negociar con las diferentes fracciones del partido conservador y del partido liberal y, por el otro lado, presionar al Congreso y a los dos partidos mediante la petición de renuncia al gabinete ministerial y la presentación, en los momentos agudos, de su propia renuncia. La acción presidencial le dio al Frente Nacional una legitimidad relativamente importante al debilitar las fuerzas organizadas de la oposición, triunfar en las elecciones legislativas y descomponer la lucha armada de los bandoleros y guerrilleros.

Si a pesar de todo Lleras pudo en definitiva hacer triunfar la modificación constitucional, fue en gran parte gracias a la adhesión del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) la disidencia liberal comandada por Alfonso López Michelsen, en julio de 1967. Esta adhesión constituye, sin duda, uno de los acontecimientos más importantes de los dos primeros años del gobierno. En estas condiciones Lleras si bien limitó sus efectos no pudo poner fin a una política de compromisos ni a la indisciplina partidista. Estos eran inevitables, mientras existiera en todos los niveles las normas frente-nacionalistas de la paridad, y mientras los partidos siguieran divididos en función de los intereses regionales y personalistas.

No obstante los resultados económicos y políticos, el gobierno enfrentó la oposición de los empresarios y de fracciones importantes de la clase política en torno a la reforma constitucional de 1968, la reforma agraria y la política económica. A los parlamentarios les chocaba la idea de la democracia directa y la restauración del poder presidencial y a la oligarquía y a los gremios

les irritaba la reforma agraria, el control de capitales y el manejo intervencionista de la economía.

Al final el gobierno tiene que hacer frente a la crisis que genera la reforma agraria y las huelgas obreras contra el alza en las tarifas de los servicios públicos y el bajo incremento salarial. El país se polariza entre terratenientes, gremios, políticos tradicionales y la iglesia católica por un lado y un movimiento campesino y estudiantil beligerante con notable influencia de la izquierda radical y unos sindicatos cada vez más independientes del gobierno, por el otro lado. En medio de esta tensión la capacidad de maniobra y juego del presidente se va agotando y a la postre no le queda otra opción que frenar su ímpetu reformista, aplazar un conjunto de decisiones y transar con el bloque dominante la transición al nuevo gobierno.

A pesar de su autoridad incontestable, Lleras debió aceptar compromiso tras compromiso con los partidos, la iglesia, los gremios y las fuerzas armadas, sobre todo en lo referido a la reforma constitucional, la modificación del concordato, la política económica y el manejo del orden público. Además de los problemas mencionados, el gobierno de Lleras enfrentó al final de su mandato en el campo económico dos grandes retos: la cuestión del empleo y el problema agrario, y en el campo político las elecciones del 19 de Abril de 1970. De los problemas económicos, evidentemente la cuestión agraria fue la más delicada, provocó múltiples crisis políticas y se convirtió en uno de los temas más importantes de la campaña electoral.

El gran debate económico y político del FN fue el papel que debía cumplir *la reforma agraria* en el conjunto de la estrategia económica y política. Estadísticas en mano los reformistas liberales de tendencia cepalina, liderados por Lleras Restrepo, tomaron la delantera demostrando que mientras la productividad del minifundio era alta en la tierra y baja en el trabajo, una buena proporción de la tierra productiva estaba concentrada en latifundios ociosos, subexplotados, dedicados a lotes de engorde a la espera de inmensas plusvalías en el futuro. A este patrón de tenencia de la tierra se le atribuía la miseria rural y el masivo éxodo a las ciudades produciendo desempleo abierto, crecimiento anormal de la informalidad y de barrios ilegales, invasiones, pobreza urbana y alarma social en sectores de la clase dirigente y de la Iglesia.

No es pues sorprendente, que la presión directa de los campesinos aumente en este periodo. Las invasiones de tierras se tornan frecuentes en la Costa Atlántica, los trabajadores agrícolas comienzan a organizarse en sindicatos y asociaciones y las movilizaciones hacen presencia en varias regiones del país. Con el fin de encausar la movilización agraria el presidente impulsa la fundación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC, y le asigna funciones

administrativas en el INCORA. Sin embargo, desde el propio Congreso de fundación la ANUC no se concibe en tareas puramente administrativas y abandera la lucha agraria en un tono cada vez más radical.

En Julio de 1969 estalló un escándalo que puso directamente en cuestión, no sólo al INCORA, sino las mismas modalidades de la Reforma Agraria. Este asunto apasionó inmediatamente a la opinión pública y produjo una crisis política importante que se conoció como: " El Caso Vives Echevarría". Al comienzo se trataba de una simple historia de soborno; el 17 de Julio el Ministro de Agricultura, Enrique Peñaloza, acusó al Senador Vives Echevarría, miembro de la junta directiva del INCORA de haber recibido una jugosa comisión de manos de un latifundista que quería que el INCORA le comprara sus propiedades. Vives Echevarría decidió defenderse presentando numerosas acusaciones contra ciertos métodos del INCORA que pusieron en evidencia la corrupción administrativa.

El Presidente Lleras se vio obligado a defender al INCORA, creado por él y a desmentir públicamente al Senador acusado, ya que el debate desató movimientos anti-reforma desde el lado de la derecha y desde el lado de la izquierda, los primeros en defensa de la propiedad y los segundos en defensa de la revolución. En el debate mismo que se desarrolla en el recinto del Congreso, para decidir si se le levanta o no la inmunidad parlamentaria al Senador, los partidos políticos se alinean en función de los intereses políticos del momento generando una tensión política manifestada en la crisis ministerial y partidista.

Al respecto Daniel Pécaut señala:

"El asunto, en efecto, no sólo puso en conmoción a los directorios de los dos partidos políticos tradicionales sino que suscitó una pasión considerable en las masas populares. Durante largos días estas siguieron las peripecias en directo en sus radios, el 3 de Septiembre, fue preciso evacuar el Senado cuando el público no cesaba de manifestarse en favor del Senador, el 5 de Septiembre tiene lugar una manifestación en la plaza de Bolívar; la ANAPO y el Partido Comunista, invitan a protestar al gobierno y a aplaudir a Vives Echevarría que, ampliando sus intervenciones en el Senado, pronuncia un discurso revolucionario en el cual se acoge a Gaitán y a Camilo Torres. De prevaricador Vives Echevarría se ha convertido en símbolo de la oposición al régimen y conquista una aureola de mártir. La tensión política que se manifiesta durante éste asunto subsistirá a lo largo de toda la campaña electoral, se traducirá en ciertas crisis regionales, en la fuerte agitación universitaria de comienzos de 1970 y finalmente en cierta retoma sindical obrera. El gobierno de Lleras deja así una situación particularmente difícil a su sucesor". (Pecaut, 1989:94-95).

La campaña electoral comienza de hecho desde los primeros meses de 1969. Por eso tuvo tan especial resonancia el asunto del INCORA. Realizadas después de la Reforma Constitucional de 1968, estas elecciones son algo distintas a las de 1966. Las elecciones parlamentarias deben realizarse por primera vez en el mismo día que las presidenciales, todos los partidos políticos pueden presentar sus nombres a las Asambleas y Concejos sin la tutela liberal-conservadora y se trata de las últimas elecciones bajo el sistema del Frente Nacional. En 1974 los partidos deberán enfrentarse libremente.

El partido conservador, al cual le corresponde el turno presidencial, se encuentra desde el comienzo suficientemente dividido entre la casa Ospina Pérez, que simpatiza con Misael Pastrana, y los independientes, encabezados por Álvaro Gómez Hurtado, que prefieren la candidatura de Belisario Betancur.

Ante el fracaso de la convención conservadora para escoger candidato único a la presidencia, fue finalmente la convención liberal la que escogió al candidato conservador entre los dos que le presentó el jefe del partido conservador, Mariano Ospina Pérez. Por inmensa mayoría los liberales se pronuncian en favor de Pastrana, ex-ministro de gobierno del presidente en ejercicio, próximo a los afectos de Lleras y garantía de su continuidad. El conjunto de la oposición al candidato oficial se organiza en torno al candidato de la Anapo: el General Gustavo Rojas Pinilla.

La campaña electoral cambia de ritmo en los primeros meses de 1970. El gobierno tiene que rendirse ante la evidencia del éxito de la campaña anapista que canaliza todo el descontento económico y político y la división conservadora. El estupor estalla en la tarde del 18 de Abril cuando las emisoras difunden los primeros resultados que dan ventaja, muy limitada al General Rojas. Finalmente al día siguiente la Registraduría emite los resultados definitivos que le aseguran la presidencia a Pastrana por 63.000 votos.

La tarde de las elecciones, la situación parecía de una gravedad temible. El electorado anapista, ya muy movilizado, tenía el sentimiento de que le robaban un triunfo ya logrado. Frente a las manifestaciones y a la negativa de Anapo de inclinarse, el presidente Lleras reacciona enérgicamente y decreta el Estado de Sitio e instauro el toque de queda, hace arrestar a centenares de anapistas y coloca bajo residencia vigilada al general y a su hija. Privado de toda dirección política y tomada por sorpresa, la masa anapista no logra siquiera continuar las manifestaciones.

Después de estas jornadas de aguda crisis, se restablece una calma relativa. Sin embargo, la crisis sigue incubándose dentro de los partidos políticos. Políticamente los votos obtenidos por el general Rojas Pinilla significaban claramente que más del 40% del electorado rechazaba ahora el sistema del Frente Nacional y el monopolio que este creaba en favor de los dos partidos tradicionales. Socialmente, el resultado era igualmente preocupante, todos los estudios destacaron la extrema polarización social que se produjo en esta ocasión. Las masas populares, en su gran mayoría, apoyaron al general Rojas y las clases altas y medias a Misael Pastrana.

Al convertirse oficialmente en un nuevo partido político, la Anapo pretende romper las últimas amarras con los partidos tradicionales. Cerca de 100.000 personas se dirigen el 11 de Junio de 1971 a Villa de Leiva para asistir al fin de la "Alianza" y al nacimiento del "tercer partido" En esta ocasión la Anapo da a conocer su nuevo programa ideológico, en donde se define como una organización "nacionalista, revolucionaria y popular" y se propone instaurar un "socialismo a la colombiana".<sup>35</sup>

Partidario de la continuidad con la obra de Lleras Restrepo (1970-1974) subrayó al mismo tiempo, su preocupación por colocar las reformas sociales en el mismo plan que el progreso económico. Entre los proyectos del nuevo gobierno se encuentra el de una reforma urbana paralela a la reforma agraria con el fin de acelerar la construcción de vivienda, especialmente de tipo popular, mediante medidas para poner fin a la especulación con terrenos urbanos e impuestos a las residencias suntuarias. La reforma urbana no suscita, sin embargo, sino débiles protestas por parte de los gremios dedicados a la construcción comparada con la resistencia al nuevo estatuto de capitales aprobado por el Grupo Andino, que limita la inversión extranjera a dominios en que la producción nacional sea inexistente o insuficiente y da un plazo de 15 años para que las empresas extranjeras se transformen en mixtas con un 51% de capital nacional.

---

<sup>35</sup>El programa de la Anapo se expresa en la exigencia de una mayor participación de las masas, en el rechazo de toda política de control de la natalidad y en el reclamo por una mayor inversión social en educación y salud. En materia agraria el programa es más bien tímido, teniendo en cuenta el ascenso del movimiento social que se concreta en el "mandato campesino" aprobado en el II congreso de la Anuc, proclama la necesidad de expropiar los latifundios arcaicos y de colonizar las tierras baldías y subordina el problema de la distribución de las tierras a la utilización productiva eficiente y la comercialización. La Anapo es producto de la confluencia de los más variados intereses sociales y políticos y por eso no debe resultar extraño que ciertos sectores latifundistas, conservadores y miembros de la clase política frenen los ímpetus radicales de una ideología nacionalista y socialista vaga.

Los gremios y diferentes sectores políticos tradicionales se pronuncian contra el estatuto porque consideran que las inversiones extranjeras son indispensables y benéficas para el país y porque ciertas disposiciones marcan una tendencia a la socialización de los medios de producción. Allí reside verdaderamente el conflicto, la oligarquía se opone al estatuto no sólo por que frena la inversión extranjera e implica un esfuerzo de capitalización de las empresas sino fundamentalmente porque lleva la marca del socialismo chileno.

Las dificultades, en primer lugar, provienen ante todo de la fragilidad de la base política sobre la que se apoya el gobierno. Esta fragilidad proviene del hecho de que no dispone de una mayoría segura en el Congreso, no tanto por la fuerza parlamentaria de la oposición sino por las reticencias y divisiones de aquellos que deberían apoyarlo. El gobierno de Pastrana tropieza así con el escepticismo de la opinión y con múltiples oposiciones sin poder contar con la solidaridad de sus aliados, divididos tanto sobre la táctica a emplear con respecto al nuevo gobierno en la nueva situación, como sobre los temas de la Reforma Agraria y el Estatuto de capitales extranjeros.

En segundo lugar, el gobierno se verá enfrentado a dificultades mayores-derivadas de una situación explosiva en el campo social. En los primeros meses de 1971 se produce una ola de invasiones de tierras de una amplitud que supera cualquier precedente y que provoca la indignación de los propietarios y de la clase política. A esta movilización campesina se le une el ascenso de la lucha estudiantil y de los educadores. Las huelgas universitarias y de maestros sacuden al país y el movimiento se extiende vertiginosamente bajo el impulso de organizaciones revolucionarias como el Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario, MOIR, el Bloque Socialista, y los militantes de la guerrilla en conformación (ELN - EPL).

Esta difícil coyuntura política conduce al gobierno a abandonar cualquier iniciativa progresista y a tratar de cohesionar el bloque de poder con lo único que puede unirlos, la defensa de la propiedad y de las instituciones para lo cual es necesario contar con las fuerzas militares, el apoyo de la clase política y de los EEUU. El gobierno, denuncia una campaña general de agitación conducida en forma coordinada por sindicatos, asociaciones de maestros, campesinos y estudiantes con intromisión de "agitadores profesionales" y proclama inmediatamente el estado de sitio, cierra las universidades e incrementa la acción represiva contra las invasiones campesinas.

Hacia finales de los setenta el campesinado comprendió que se estaba llegando al punto crítico en la estructura de la propiedad y, en consecuencia, hizo un esfuerzo dramático para forzar una

reforma agraria y establecer las condiciones para que prosperara una vía “farmer” del desarrollo capitalista del campo. Esto explica que los sectores más beligerantes hayan sido los campesinos sin tierra, los jornaleros y los migrantes interregionales y la modalidad de lucha la invasión de las grandes propiedades. El proceso contó con líderes, discurso y planificación debido a la gran organización que proporcionó la ANUC como agente articulador nacional y el apoyo de los sectores políticos de la izquierda. Los campesinos se valieron del poder de clase cristalizado en su organización para tratar de definir a su favor la vía del desarrollo agrario y en ese intento fueron derrotados.

Los campesinos propietarios de pequeñas parcelas, plantean el mayor problema teórico para la política contemporánea. Poseían un fuerte sentido de su identidad colectiva y se organizaron con eficacia para defender sus intereses, prácticamente lo opuesto al “saco de papas” de Marx. En si mismo no fueron conservadores como sostienen Marx y Moore ni revolucionarios como defiende Wolf y Shanin, la mayor parte de sus reivindicaciones constaban de un reformismo moderado con intereses sectoriales.

Pero los campesinos fueron, por lo general, reformistas que buscaban una intervención estatal concreta contra los mercados internacionales no regulados, dominados por el gran capital, pero miraban con desconfianza a los Estados centrales y preferían evitarlos. La identidad y los intereses colectivos de los campesinos manifestaban una profunda ambigüedad, mayor incluso que la de los trabajadores. De ese modo, los movimientos reformistas abarcaron gran parte del espectro político, desde la izquierda hasta la derecha.

La política de los campesinos se generó sobre todo a partir de su inserción en las luchas nacionales y representativas por la ciudadanía. Estos hechos los introdujeron en las dos grandes de la política urbana e industrial, la que enfrentó al liberalismo burgués contra el conservadurismo de los terratenientes del antiguo régimen y la que enfrentó al capital con el trabajo. Pero también se vieron envueltos en la disputa sobre la naturaleza “nacional” y centralizada del Estado. Algunas reivindicaciones campesinas entraban en conflicto con las de los obreros, por ejemplo, los aranceles, las reducciones de impuestos sobre la tierra y el incremento de los precios agrícolas.

Los movimientos de izquierda y derecha en el mundo urbano e industrial olvidaron a menudo que los campesinos compartían sus intereses. Los conservadores se equivocaron al suponer que les bastaba con manipular sus formas tradicionales de control, porque los campesinos propietarios raras veces aceptaron la imposición sin pedir algún beneficio a cambio. El

descuido de los partidos de izquierdas se comprende peor pues hubieran podido tener más influencia de la que realmente tuvieron. La culpa mayor hay que achacarla a los partidos marxistas, su concepción del desarrollo social se centraba exclusivamente en la industria, creían que la agricultura estaba en decadencia y que los campesinos habían entrado en un proceso de descomposición.<sup>36</sup>

En el contexto de la derrota de la ANUC y la consolidación del desarrollo de la agricultura capitalista, la movilización de la década de los ochenta fue menos radical pero más amplia, abarcó a todos los sectores del campesinado que elevaron demandas socio económicas moderadas y plantearon de fondo el tema de la participación ciudadana y su relación con el Estado. A pesar de que a los campesinos les faltaron aliados y la lucha careció de coordinación nacional los resultados fueron mayores, especialmente en el plano político porque su sentido global era de incorporación al Estado (Zamosc, 1992).

El contraste es claro, a principios de los setenta cuando toda la energía se centró en la expropiación de los grandes latifundios el movimiento fue muy receptivo al discurso anticapitalista revolucionario, inspirado por sectores externos que tenían horizontes utópicos y maximalistas, en cambio, en los ochenta, cuando se presentaron de manera dispersa, poco conectadas con vanguardias ideológicas y con reivindicaciones diversificadas, lograron avances importantes en la reivindicación de un pluralismo económico y político, que haga posible y viable la continuidad de la pequeña producción y la recomposición del campesinado (Zamosc,1992).

Durante varios años el número de conflictos obreros tuvo tendencia a disminuir. Las acciones importantes lanzadas por los sindicatos fracasaron, sobre todo después de 1969. En estas condiciones la huelga general decretada por el poderoso sindicato de Ecopetrol, la empresa nacional de petróleos del país, tiene inmediatamente gran repercusión. Después de la ocupación de los huelguistas de las instalaciones de la refinería el gobierno hace intervenir al ejército, acusando a los huelguistas de sabotaje. Estas huelgas y otras similares en el

---

<sup>36</sup> Sin embargo, en otros lugares se produjeron distintos desarrollos. En Escandinavia, el territorio checo y algunas partes de Francia se logro establecer alianzas entre los campesinos y los obreros, debido a circunstancias muy especiales En primer lugar estos Estados fueron nacionales relativamente pronto y en segundo lugar, en Suecia, Dinamarca y otros países la industrialización se extendió también al campo. No hubo una separación completa de los sectores urbano industriales y rural agrario, por el contrario ambos procesos se articularon, este hecho estimuló un concepto difuso pero fuerte de ciudadanía social y sentó las bases para el fortalecimiento de un Estado de bienestar social y democracia como en ninguna otra parte del planeta

magisterio, sector público y empresas privadas ponen de presente que si bien el sindicalismo obrero colombiano parece a la defensiva en términos generales, ciertos sectores, especialmente en el sector público, tienden a escapar al control de las grandes confederaciones y a expresar un punto de vista radical.

La crisis universitaria comenzó a comienzos de febrero de 1971, cuando los estudiantes de la Universidad del Valle emprendieron una huelga para obtener una mayor independencia de esta institución frente a la empresa privada. El 26 de febrero el conflicto tomó una dimensión trágica cuando el ejército disparó y dio muerte a más de una docena de manifestantes, lo cual desató una movilización sin precedentes en la historia nacional y en Bogotá la mayor y más importante universidad del país, la Universidad Nacional desafió la autoridad del gobierno con manifestaciones permanentes y enfrentamientos con las fuerzas del orden.

La agitación estudiantil se extiende pronto a toda la nación, los estudiantes presentan, entonces, su “programa mínimo”, en el cual reclaman la supresión de los consejos superiores en los que tenían asientos las grandes personalidades del sector privado y la instalación de un sistema democrático de gestión universitaria, en realidad de cogestión o cogobierno. El gobierno toma entonces la decisión de declarar el Estado de sitio, cierra las universidades públicas y toma sus instalaciones en medios de confrontaciones violentas, que sirve para comprobar que el régimen no cuenta con el apoyo de los jóvenes universitarios, de una nueva intelectualidad y de sectores importantes e influyentes de la clase media.

Otra fuente de inquietud a fines de 1971 fue el recrudecimiento de las acciones guerrilleras, mediante incursiones ruidosas la guerrilla recuerda que sus focos no están apagados y que su presencia abarca varios departamentos de la geografía nacional. El 28 de septiembre de ese año, las FARC, ligadas al Partido Comunista, dan muerte a 13 militares en el Tolima. En varias ocasiones el gobierno anuncia nuevas medidas para luchar contra la insurgencia pero sus esfuerzos no impiden un número apreciable de bajas militares y secuestros y atentados que prenden la alarma entre los agricultores. En agosto el ELN secuestra y da muerte a un importante industrial de Medellín y el 7 de octubre se da el frustrado atentado contra el influyente General Valencia Tovar. Frente a estos actos el Presidente Pastrana llama a cerrar filas contra un plan subversivo en marcha que relaciona el ascenso guerrillero con la movilización social.

En el periodo que va desde la depresión de los 30 hasta el periodo de la violencia clásica colombiana, la movilización popular a favor de la gran reforma social resquebrajó los

consensos de la elite por arriba, pero el sectarismo político y la debilidad organizativa por abajo impidieron que se creara una situación revolucionaria en el sentido marxista. Entre 1930 y 1940, el PCC había desarrollado un trabajo político en algunas zonas cafeteras de Viota (Cundinamarca) y Chaparral (Tolima) que permitieron después del asesinato de Gaitán, entre 1949 y 1953, la creación de pequeñas guerrillas campesinas de autodefensa, con el resultado a la postre de una zona “liberada” en la región del sumapaz, dirigida por Juan de la Cruz Varela, un dirigente histórico del PCC.

La colonización y la lucha armada se han entrelazado a lo largo de la historia nacional del siglo XX. Este proceso de “colonización armada” (Ramírez, 1990) condujo a la conformación de las llamadas “repúblicas independientes” en el periodo 1955-1965. Los comunistas dominaban el oriente del Tolima y la zona del sumapaz, en Cundinamarca, y los liberales el sur del Tolima y los llanos, pero en ambos casos con índice de dispersión muy alto para configurar una situación de amenaza real al poder.

Después del periodo de la violencia, el contexto internacional fue determinante, la Guerra Fría avivó la polarización ideológica y la revolución cubana desplazó la teoría revolucionaria del enfoque leninista a la vía rápida del foquismo. A diferencia del resto de Partidos Comunistas de América Latina el PCC decidió en 1961 apoyar “la combinación de todas las formas de lucha” lo cual condujo a organizar y unificar política y militarmente todas la guerrilla campesina “espontanea” y formar un comando unificado que dio nacimiento en 1966 a las FARC como guerrilla “móvil y ofensiva”.

En los años sesenta el telón de fondo lo ofrecía una abigarrada composición que incluía la disputa chino soviética y la inocultable dependencia militar, diplomática y económica de Cuba del campo soviético, lo que condujo a una ruidosa división de las fuerzas marxistas latinoamericanas que alcanzó el clímax en 1967. En ese año se publicó en Cuba el panfleto de Regis Debray que cuestionaba el marxismo tradicional y sostenía la posibilidad de una vía corta a la revolución a la manera cubana, que se conoció como la teoría foquista y que fue adoptada por el Che Guevara cuando convocó a los militantes revolucionarios del continente a “hacer unos, dos, tres y muchos Vietnam”. La nueva estrategia ofrecía tres postulados: la lucha por el socialismo debía ser continental; el método fundamental es la lucha armada rural, y, la dirección de la revolución debe estar en donde esté la guerrilla y no en las ciudades, cuyo papel debe circunscribirse a prestar apoyo logístico.

En la reunión Tricontinental de la Habana en 1966, las recién fundadas FARC, todavía bajo la tutela del Partido Comunista Colombiano, PCC, opusieron al foquismo antipartido y militarista de los movimientos de liberación nacional la ortodoxia leninista de la relación partido- guerrilla bajo la tesis de "combinar todas las formas de lucha". La lucha no fue continental, las guerrillas excepto las colombianas desaparecieron y los centros de poder revolucionario como Cuba quitaron el apoyo económico, militar y político y en el caso colombiano la lucha ha sido prolongada pero no popular.

La preparación de las elecciones municipales y departamentales se inserta, pues, en este contexto de malestar político y de incertidumbres económicas. Para sorpresa de muchos, lo que era una fecha temida se convierte de hecho en una consolidación de la coalición gubernamental. La Anapo sufre un comienzo de desmoronamiento, los liberales obtienen la mayoría de los sufragios y el bipartidismo logra cerca del 90% de los votos.

Tal vez la decepción profunda de las masas frente al comportamiento vacilante de los dirigentes anapistas al día siguiente de las elecciones de Abril de 1970, la eliminación de la "Alianza" que permitió el apoyo de liberales y conservadores y la radicalización de! discurso del llamado "Tercer Partido", expliquen el descalabro. En el fondo de pronto lo que no comprendió la izquierda Anapista es que el electorado que lo apoyó era sin duda reacio con respecto al Frente Nacional, pero no radicalizado, no anti sistema.

Para los partidos tradicionales, en cambio, los resultados electorales daban útiles indicaciones. Su estrategia no debía definirse más en función de la amenaza anapista, ahora desactivada: nada imponía ya una vasta coalición del Frente Nacional. Había sido comprobada que la fidelidad a los partidos tradicionales continuaba existiendo, era posible cierta competencia partidista para entusiasmar a los electores, tener una carta alternativa y desmoronar la oposición radical.

Desde el punto de vista del gobierno, finalmente, los resultados de los comicios electorales ponían fin a la incertidumbre. Ahora podría contar con un apoyo más decidido de los partidos tradicionales y practicar un reordenamiento en el marco de una nueva estrategia económica y política. La nueva estrategia económica se inspiró en los postulados de Lauchlin Currie, quien además, se encargó de elaborar el plan de desarrollo denominado: "Las Cuatro Estrategias".

La operación Colombia, definió una estrategia de desarrollo a largo plazo contraria a la preconizada por la Alianza para el Progreso, que pretende como objetivo central eliminar las

rigideces que enfrenta la estructura económica para poder despegar. En momentos en que se hablaba de reforma agraria y que dominaban las tesis de la Cepal, el diagnóstico y las conclusiones de Lauchlin Currie resultaban inesperados.

En 1961, Lauchlin Currie ofreció una alternativa a una importante fracción de la coalición de poder de inspiración desarrollista, que contenía una aguda crítica a la reforma agraria que estaba en su última fase de negociación, y que sostenía que la mejor manera de solucionar los problemas de empleo, erradicación de la pobreza y contención del malestar era impulsando una estrategia de crecimiento acelerado, mediante el fortalecimiento de sectores líderes intensivos en trabajo como la construcción y las exportaciones basadas en ventajas comparativas, generar consumo masivo por la vía de la demanda y movilizar la economía como si estuviera en “tiempos de guerra”.

Antes que fortalecer el minifundio mediante costosos programas de crédito, colonización y parcelación, se debía más bien aprovechar las economías de escala que generaba la migración masiva y los latifundios e incentivar la generación de empleo y la producción en ventajas comparativas. La construcción de vivienda popular, las exportaciones agropecuarias y agroindustriales eran las claves complementarias de esta estrategia y no la reforma agraria ni un modelo sustitutivo de importaciones blindado con altos aranceles, control de importaciones y trato rígido a la inversión extranjera.

En dichas estrategias los esquemas de la Cepal dejan de constituir el horizonte de la política económica la cual es reemplazada por una visión intermedia entre el keynesianismo y lo que se conocería después como neoliberalismo. Contra los lugares comunes, no podría, según los redactores del Plan, atribuirse el subdesarrollo a problemas de oferta como la insuficiencia de capital. La restricción fundamental a superar está del lado de la demanda y para ello era necesario movilizar los factores productivos mediante la utilización plena de los equipos, el impulso a un sector líder definido en función de su capacidad para generar empleo y consumo masivo, la eliminación de las condiciones de monopolio desde el lado empresarial y sindical, el incremento de la productividad en el agro y el mejoramiento en la distribución del ingreso.

La nueva estrategia económica se traduce en un conjunto de políticas económicas concretas como son: el impulso a la construcción, la indización de la tasa de interés con el fin de promover el sector financiero y sobre todo las corporaciones de ahorro y vivienda, un estímulo a las exportaciones no tradicionales a través de la devaluación flexible y continua y de un subsidio a las exportaciones llamado certificado de abono tributario (CAT), una política agraria

basada en el incremento de la productividad como objetivo prioritario y una política industrial sustentada en el desmonte gradual del proteccionismo.

Las estrategias, en consecuencia se orientan a generar empleo masivo mediante la selección de un sector líder que es la construcción de vivienda popular, el fortalecimiento del sector financiero con tasas de interés reales positivas, la promoción de exportaciones mediante la devaluación real de la tasa de cambio, la protección al sector industrial con líneas de crédito especiales y bajos impuestos y una política agraria basada en la idea de incrementar la productividad, consolidar cultivos permanentes y menores cargas fiscales para los latifundistas, ganaderos y grandes agricultores. Este conjunto de medidas se conocieron en su momento como el “pacto de Chicoral”.

El FN se fue cada vez mas inclinado por esta tesis y al final la administración Pastrana y los gobiernos liberales posteriores de López y Turbay abandonaron la causa reformista. Al final se aprobó una mini reforma agraria y se emprendieron programas en la dirección desarrollista, influidos de manera decisiva por los intereses del gran capital ligado a la gran propiedad, el sector financiero y la tecnocracia de los economistas apoyados por la banca multilateral.

Desde los albores del siglo XX Colombia buscó la estabilidad macroeconómica y el desarrollo con base en la idea de menos política y más administración. Según esta visión del orden, el Estado puede modernizarse mediante un cuerpo técnico y profesionalizado que administre racionalmente y con neutralidad política, el deber de los políticos consiste en frenar sus pasiones y decidir sobre las opciones que serán ejecutadas por un grupo de profesionales organizados jerárquicamente. Conforme a este principio fue que apareció la imagen en Colombia que opuso economistas técnicos a políticos, que después asumiría la forma de lucha entre el populismo y el neoliberalismo. (Palacios, 1995).

La estrategia económica descrita, le asegura a Misael Pastrana, pese a algunas reticencias, el apoyo profundo de los gremios económicos y los resultados electorales, analizados, le proveen una mayor autoridad frente a los partidos tradicionales y un margen de maniobra más amplio con respecto a la oposición radical. En estas circunstancias, el gobierno, dispone de mejores condiciones para imponer su política a los diversos sectores y organizaciones que estarían tentadas a resistir con el propósito supremo de estabilizar políticamente al país.

En 1974, el gobierno puede presentar un balance triunfante. El crecimiento económico es positivo (4,5% en promedio entre 1972 y 1974), la actitud opositora de los partidos

tradicionales ha dejado el sitio a una colaboración no exenta de críticas, las huelgas obreras y las movilizaciones campesinas y de estudiantes han entrado en reflujo y existe una ofensiva exitosa contra los focos guerrilleros. Tales resultados le permiten al gobierno manejar positivamente problemas que tienden a agravarse como la mayor desigualdad en el ingreso que se manifiesta en una crisis social latente, el proceso inflacionario galopante y un incremento aparentemente controlado de la lucha guerrillera y de la delincuencia común. De todas formas y no obstante estos problemas, el gobierno de Pastrana puede enfrentar las elecciones presidenciales de 1974 con la seguridad que le cederá el turno a un liberal o a un conservador en el primer gobierno post-Frente Nacional.

#### **4.2 Los gobiernos de López Michelsen y Turbay Ayala: Bonanzas y crisis institucional y moral.**

En Mayo de 1972 Carlos Lleras Restrepo sugiere un plebiscito interno para la reunificación del partido liberal escindido entre el ala denominada "progresista", bajo la dirección de Lleras y López Michelsen, y el sector orientado por Julio César Turbay Ayala. Esta reorganización estaba destinada a sustraer al partido liberal de la influencia decisiva de las maquinarias políticas a través de las cuales logran sus dominios los grupos "clientelistas".

El temor de numerosos dirigentes ante la reorganización del partido emprendida por Lleras y las reticencias de una parte de la burguesía hacia una personalidad que se sospecha quiere dar un papel excesivo al Estado, la desconfianza hacia cierto autoritarismo personal como el que se manifestó en la crisis política de 1969 - 1970 y la decisión del partido conservador de ir con candidato propio, pueden explicar la derrota de Carlos Lleras dentro del liberalismo.

En las últimas semanas antes de las elecciones, ningún observador pone en duda una abrumadora victoria de Alfonso López Michelsen. Fue en realidad un triunfo arrollador; obtuvo él solo, 560.000 votos más que sus cuatro oponentes juntos. En una participación electoral bastante alta (60%) el Partido Liberal logró una mayoría absoluta que le permitió dominar cómodamente el ejecutivo y el legislativo, el partido conservador, por su parte, incrementó su votación en términos absolutos pero cedió terreno en términos relativos con respecto al partido liberal y la oposición radical sufrió una gran derrota: la Anapo prácticamente desapareció y la izquierda no logró despegar.

Aspirando a realizar un "mandato claro" en el marco de una estrategia económica neoliberal y de un gobierno de "centro izquierda" el antiguo jefe del MRL se había mostrado prudente en sus promesas debido a que la coyuntura económica invitaba a la austeridad: la inflación, el déficit presupuestal y el agotamiento del petróleo nacional prohibían el derroche.

Sin embargo, el gobierno se encontró a partir de 1975 con una situación totalmente distinta e imprevisible, caracterizada por el ingreso sin precedentes de recursos económicos a causa del alza en los precios del café por las heladas ocurridas en el Brasil y, adicionalmente, un desarrollo de las exportaciones clandestinas de diverso tipo.

Al comienzo de su gobierno la orientación de la política económica se enmarca dentro de las orientaciones generales trazadas durante su campaña electoral, rigor monetario para controlar la inflación, desmonte del proteccionismo excesivo a la industria para fomentar la eficiencia y la competitividad, prioridad a la agricultura a través de un proyecto de desarrollo rural integrado y esfuerzo social hacia los más desfavorecidos. Todos estos aspectos están, además, claramente contemplados en su plan de desarrollo denominado: "para cerrar la brecha".

Lo interesante, sin embargo, de esta estrategia económica de desarrollo es la vía que el gobierno asume para su puesta en práctica: el recurso al artículo 122 de la Constitución Nacional, introducido por el propio López en 1968, que permite proclamar la "emergencia económica" y que al igual que su similar en el terreno político (artículo 121 por medio del cual se proclama el Estado de Sitio) posibilita al gobierno, mediante decretos, dictar medidas de excepción. Apoyado en la emergencia económica el gobierno promulgó una reforma fiscal que aumenta la progresividad del impuesto sobre la renta revisando las exenciones y deducciones, generaliza la renta presuntiva instituida sobre la propiedad agrícola en 1973, instaura un impuesto a las ganancias ocasionales logradas en el momento de las transacciones comerciales y eleva la tasa aplicable al comercio de productos de lujo.

Los resultados al final del año son mediocres: el crecimiento de la economía es el más bajo de los últimos veinte años (1,8%), la industria, la construcción y la agricultura están en franca recesión, existe un grave problema energético debido a que el país de exportador ha pasado a importador de petróleo y gas natural, la reforma fiscal resultó decepcionante y recibió una acogida muy hostil por parte de los grupos de interés económico y los gremios presentan expectativas pesimistas.

En Julio de 1975 las heladas en el Brasil afectan en un 70% de las plantaciones. El alza de los precios internacionales supera pronto los pronósticos y pasa de 0,92 dólares a 3,50 dólares la libra, de repente el país experimenta una bonanza comercial sin precedentes y unos términos de intercambio tan favorables como hacía tiempo no ocurría. El boom del café, en vez de estar acompañado por una recuperación de la posición del Estado, aceleró su deterioro y en lugar de cerrar la brecha entre los ricos y los pobres la amplió considerablemente.

Aparentemente debía abrirse un periodo favorable para las iniciativas audaces en todos los campos. Ocurrió todo lo contrario, el país entró en una crisis económica, social, política y moral sin precedentes. Las instituciones se pusieron en cuestión y el Estado, que venía en recuperación durante el Frente Nacional, entró en una dinámica de confusión y división.

El principio general enunciado por el presidente López fue que la bonanza era de los cafeteros. En estas circunstancias la economía experimentó un incremento excesivo del circulante y al gobierno no le quedó otra cosa que contrarrestar, para impedir un desborde Inflacionario, los excesos de liquidez monetaria a través de operaciones de mercado abierto y de regulación del crédito. Estas medidas dispararon las tasas de interés internas, con lo cual se presionó un boom especulativo en el sector financiero y una depresión en los sectores productivos.

Los esfuerzos anti-inflacionarios del gobierno chocan, adicionalmente, con el ingreso discreto de millones de dólares que se cambian a través de lo que los informes oficiales llaman la "ventanilla siniestra". El contrabando de diversos productos y el comercio ilegal de drogas le aseguran al país un incremento sustancial de las reservas internacionales cuya monetización quiebran los intentos de estabilización del nivel general de precios por parte del gobierno.

Desde 1975 se dibuja una nueva configuración política. Por un lado, el llerismo y el ospinismo empiezan a distanciarse de un gobierno en el que siguen participando y por el otro, se sospecha que el turbayismo y el alvarismo quieren formar una "tenaza" para controlar el Estado. Esta configuración comienza también a modificar las relaciones entre el gobierno y los grupos de interés económico. Estos, en su mayoría se inclinan hacia el primer grupo con el cual sienten tradicionalmente más confianza. Perciben al turbayismo como representante de una clase política emergente, más preocupados por abrirse camino en el Estado que por asegurar una buena gestión administrativa.

Pero el enfrentamiento estalla definitivamente cuando en Enero de 1976 el presidente presenta al Congreso el proyecto de convocatoria a una Asamblea Constituyente con el fin de reformar

la administración municipal, transformar la justicia, establecer un nuevo calendario electoral y prohibir la reelección presidencial.

Durante más de un año, el proyecto se debate, en medio de la mayor confusión, y a fines de Noviembre de 1976, después de una intensa negociación entre el gobierno y el Congreso, se aprueba mediante una votación cuestionada por los opositores. Sin embargo, el triunfo del gobierno es momentáneo, pues para sorpresa general, el 5 de mayo de 1977, la Corte Suprema de Justicia declara que el acto legislativo es Inconstitucional y López sufre una derrota de último momento.

De ahí en adelante es la crisis. La oposición destapa todos los problemas y cuestiona la incapacidad presidencial para hacer frente a la descomposición social manifestada en la creciente inseguridad, la infiltración de capitales dudosos, la corrupción administrativa y el desarrollo del clientelismo. El auge del secuestro, el desfalco a las instituciones públicas, la malversación de los recursos económicos por parte de los Congresistas y la intervención cada vez más abierta de las "mafias" en algunas ciudades, confirman las apreciaciones alarmadas de los gremios económicos y de los directorios políticos sobre la "crisis institucional".

Como si esto fuera poco, el presidente tiene que afrontar, además, un periodo de intensas luchas sociales. La concertación social y la institucionalización democrática en medio de un proceso gradual de apertura política, ensayados al comienzo del gobierno, fueron banderas que rápidamente se desgastaron. En los 70 y 80, la protesta cívica traza una curva de ascenso vertical, de 1958 a 1966 se habían realizado 16 paros cívicos, durante el gobierno de Lleras Restrepo no hay ninguno y durante la década siguiente, de 1971 a 1981, crece la protesta urbana y se registran 138 paros cívicos, más de 13 en promedio por año; de ellos dos fueron nacionales, el de 1977 y 1981. La progresión geométrica de la movilización urbana indica el auge cuantitativo de la lucha social en este decenio, si a esto se le suma las movilizaciones masivas de los campesinos y de los universitarios se tiene un cuadro de movilización social contra el régimen en notable ascenso. (Ramírez y Restrepo, 1989).

Para calmar la agitación universitaria, López Michelsen nombró una personalidad de izquierda como rector de la Universidad Nacional. Las reticencias de la derecha se combinaron con la exaltación de algunas corrientes de extrema izquierda para llevarla al fracaso. En Junio de 1975 anuncia que no es posible "someterse a las vías de hecho ni ceder al motín" y en Abril de 1976, después de refriegas constantes, el ejército ocupa la Universidad Nacional.

El gobierno trató de efectuar una apertura hacia las organizaciones sindicales. Bajo el impulso de la ministra de trabajo María Elena de Crovo, el gobierno se esforzó en reanudar los lazos que, cuarenta años antes, habían sido tejidos entre el partido liberal dirigido por Alfonso López Pumarejo y los sindicatos. Las decisiones espectaculares, adoptadas en las primeras semanas de la gestión presidencial, parecían probar que la "concertación" no era una palabra vacía, la convocatoria de una conferencia tripartita (gobierno, sindicatos, empresarios) para negociar el reajuste del salario mínimo, la concesión de la personería jurídica a la central comunista (CSTC) y la ampliación del derecho de huelga.

El retraso que toman los salarios desde 1971 y la aceleración de la inflación no facilita el diálogo con los sindicatos. La crisis política no permite tampoco contener el proceso de debilitamiento de las dos centrales sindicales "moderadas" (UTC y CTC) y la combinación de estos dos procesos dificulta la política gubernamental y la conduce al fracaso.

Lo anterior resulta evidente, al comprobar que a partir de 1975 se desata una ola de huelgas poco común. El número de huelgas, los trabajadores afectados y la duración promedio es altísimo. Pero lo más importante quizás no sean las cifras sino la aspereza de los conflictos: despidos de trabajadores, enfrentamientos callejeros, encarcelamiento de dirigentes sindicales y muertos.

En medio de este proceso las cuatro centrales sindicales existentes (UTC, CTC, CSTC y CGT) anuncian en Agosto de 1977 una huelga general, la cual estalla definitivamente el 14 de septiembre del mismo año. Se trata en realidad de algo mucho más que una huelga obrera, sus responsables la califican de un "paro cívico". La movilización que sustenta la jornada se da en numerosos barrios populares de las diferentes ciudades donde los pobladores enfrentan a las fuerzas del orden. López Michelsen dirá que se trata de un "pequeño 9 de abril", en alusión al Bogotazo de 1948, y la izquierda de un ascenso revolucionario caracterizado por el nuevo poder obrero y la presencia activa de las guerrillas.

Durante la campaña, Alfonso López Michelsen, había prometido un "mandato claro" pero su gobierno logró un "mandato caro", la bonanza cafetera y marimbera deprimió los salarios reales, incrementó la corrupción y erosionó las instituciones. Entre 1974 y 1978 hubo 403 huelgas con un total de 983.600 trabajadores participantes y en septiembre de 1977 tuvo lugar el Paro Cívico Nacional, la mayor protesta social del siglo XX, que el presidente llamó un "pequeño bogotazo". Al contrario, no se trató de una jornada espontánea como había ocurrido el 9 de abril de 1948, la inflación y la carestía de la vida, la corrupción galopante y la crisis

moral de las instituciones hacían insoportable la vida para amplios sectores de la población, de ahí que la movilización social tuviera más la característica de confrontación contra el Estado que de consecución del pliego de ocho puntos, impulsado por las centrales obreras, el sindicalismo independiente y las partidos de izquierda que incluían: alza de salarios, reivindicaciones económicas, congelación de precios y tarifas de servicios público, el levantamiento del Estado de sitio, la derogación del Estatuto Docente y la reapertura y desmilitarización de las universidades con presupuesto adecuado.

La multiplicación de la huelga y el éxito de la jornada del 14 de Septiembre de 1977, pueden hacer creer en un avance de la izquierda política, pero no, la combatividad de las movilizaciones obreras y populares se encuentra fuera de la influencia de los partidos tradicionales y de la izquierda, que enfrenta en realidad una crisis similar a la de las demás instituciones. Profundamente escindida la izquierda consagra más tiempo a sus disputas ideológicas que a organizar las reivindicaciones populares. La carencia de una oposición política poderosa es lo que le permite a los partidos políticos tradicionales recomponerse y enfrentar, por lo menos en el terreno electoral, la difícil situación.

Las luchas campesinas implican ahora una crítica frontal al régimen clientelista y dan expresión a un proyecto implícito que busca la extensión de la ciudadanía y la realización de la democracia política en el campo. En este sentido su relevancia política es extraordinaria, pero esta relevancia no las convierte en si mismas, en luchas que puedan definirse como políticas. Los diferentes sectores que se movilizan tienen en común que se orientan hacia la defensa y promoción de la agricultura campesina, la participación masiva demuestra solidas bases de apoyo y buena capacidad organizativa y, finalmente, llama la atención que los campesinos ignoren los canales oficiales y prefieran la alteración pacifica del orden para obtener negociaciones directas con el alto gobierno. En síntesis, puede decirse que los campesinos, a través de sus luchas, han colocado la cuestión de la democratización rural en la agenda y han demostrado que pueden cumplir un papel de primer orden en la obtención de los cambios.

Tanto la bonanza cafetera, que López decide que la disfruten los cafeteros y no el país, como el crecimiento inusitado de la economía clandestina le aseguran a Colombia suficientes reservas internacionales, un exceso de liquidez en la sociedad que dispara al sector financiero y fortalece el desarrollo de nuevos negocios, pero simultáneamente generan una alza el nivel general de precios, que por primera vez en mucho tiempo llega al 28% y una revaluación real

del tipo de cambio que produce lo que la literatura económica denomina “ la enfermedad holandesa” .

En noviembre de 1978, Fedesarrollo, una prestigiosa firma de consultores económicos, publica un estudio en que llama la atención de este fenómeno, el crecimiento de los cultivos y exportaciones de marihuana, especialmente en la Guajira y toda la Costa Atlántica, el contrabando de café avaluado en 132 millones de dólares, las exportaciones clandestinas de 270.000 cabezas de ganado a Venezuela, las sobrefacturaciones de las exportaciones y las subfacturaciones de las importaciones y la evasión de impuestos.

La economía clandestina produce riqueza, liquidez y divisas pero engendra también una masa de capitales flotantes en busca de ocasiones de inversión y de respetabilidad, a la vez amplía la brecha que López quería cerrar al generar una burguesía emergente y un empobrecimiento de amplios sectores de la población. El resultado de este proceso fue una crisis de las instituciones, un relajamiento de la sociedad y el crecimiento espectacular de la inseguridad y la delincuencia., expresado en la multiplicación de secuestros, la prensa reporta cerca de 80 casos en 1977. En muchas ocasiones el presidente de la ANDI confirma el rumor según el cual muchas empresas importantes han caído en manos de las mafias y “descomposición” y “crisis moral” son palabras que se repiten en todos los comunicados oficiales y privados.

Al final de su mandato el pueblo comprueba que en lugar de un “mandato claro” tienen un “mandato caro” y el propio Presidente reconoce que le ha fracasado casi todo. La propuesta de una Asamblea Constituyente que permita formar un nuevo consenso nacional y ordene las grandes soluciones después de aprobada por el Congreso se hunde en la Corte Suprema de Justicia, la concertación ofrecida a los sindicatos tiene como respuesta un paro cívico nacional por la depresión de los ingresos reales y la alta tasa de desempleo , el nombramiento de un rector marxista en la Universidad Nacional no apacigua los ánimos sino al contrario los desborda y en la cúpula del poder en lugar de convocar a la unidad su gestión produce rechazo tanto en sectores conservadores como en el liberalismo, bajo la dirección de la nueva figura Luis Carlos Galán Sarmiento, que le reprochan la crisis moral.

Desde la crisis de la república liberal no se conocía una división tan profunda en el seno de la clase dirigente como la que se produce con la administración de López Michelsen, que será una variable, determinante en la evolución de los sucesos posteriores. La crisis institucional que atraviesa Colombia en este periodo no puede separarse de la prosperidad que ha conocido

a causa de las varias bonanzas. En contra lo que podría pensarse, la acumulación de reservas y el exceso de liquidez han sido, sin duda, más difícil de manejar que la escasez y el déficit.

Al igual que en 1946-1950, cuando Colombia conoció otro periodo de prosperidad o en la famosa danza de los millones el país asiste a una precariedad del Estado, los gremios poderosos económicamente jalan al Estado en todas las direcciones con el fin de beneficiarse de la riqueza adhiriendo a un estilo fundamentalista neoliberal de desarrollo y el Estado, en consecuencia, pierde toda capacidad para manejar el excedente monetario, poner impuestos, redistribuir la riqueza e incrementar los bienes públicos.

No es extraño, entonces, que la ausencia del Estado y la crisis moral de la administración generen aumento en la desigualdad, sentimientos de injusticia en la población, emergencia de actividades económicas ilegales e informales, delincuencia y conflicto. Frente a la dislocación social que genera el fundamentalismo libre cambista se incuba su extremo ideológico que es el fundamentalismo revolucionario, que terminan dominando el escenario público y ahogando las alternativas reales de bienestar y progreso que pueden producir las reformas constitucionales e institucionales.

Con una abstención bastante alta (60%), el Partido Liberal unificado en torno a Turbay Ayala vence por estrecho margen al candidato del partido conservador, Belisario Betancur, y a una izquierda que no obtiene sino el 4,4% de los votos. La crisis por la que pasa el país y su estrecha victoria electoral inclinan el gobierno de Turbay (1978-1982) a la necesidad de restaurar el orden público, a reanudar el diálogo con las diversas fracciones de los partidos tradicionales y a restablecer la confianza con los poderosos gremios económicos.

Basado en el artículo 120 de la Constitución Nacional, que en un enunciado ambiguo, establece que a partir de 1978 el partido que quede de segundo en las elecciones debe recibir una participación equitativa en el gobierno y la alta administración, Turbay Ayala reemplaza el esquema gobierno-oposición de López con un Frente Nacional de hecho. El gobierno es producto de una conciliación milimétrica por medio del cual logra obtener el apoyo de la mayoría de la "clase política", que si bien calma las tensiones internas no resuelve al desgaste profundo de dicha clase en términos de unidad, capacidad de liderazgo y legitimidad social y política. Con Turbay llega al gobierno el representante por excelencia del sistema político clientelista.

Turbay mantuvo las líneas maestras de la política económica y trató de acelerar la liberalización comercial y, en cuanto a la financiera dio rienda suelta a la desregulación de los mercados que electoralmente le saldría muy costosa a la coalición turbo lopista. El mandato se inauguró bajo el signo del refuerzo inusitado de los mecanismos de excepción, para satisfacer las reiteradas exigencias de las Fuerzas Armadas en su lucha antisubversiva el gobierno proclamó el estatuto de segundad. Con base en esta disposición excepcional centenares de arrestos se producen y la justicia militar no sólo desplaza a la civil sino que en su empeño de lucha, renuncia incluso a leer en forma completa las acusaciones y juzga colectivamente.

La política conciliadora hacia los gremios que representan diversos intereses económicos es por lo menos tan clara como la que se dirige a la clase política. El gobierno presenta un proyecto de alivio fiscal que atenúa las disposiciones sobre ganancias ocasionales y permite de nuevo a los ganaderos escapar prácticamente al fisco, transfiere hacia el Fondo Financiero Agropecuario recursos económicos provenientes de las corporaciones financieras y restablece en beneficio de los industriales, las subvenciones a las exportaciones y le promete a los exportadores la aceleración del ritmo de devaluación.

Con este conjunto de medidas las élites económicas recuperan el optimismo económico y declaran públicamente el respaldo al gobierno que puede asegurar así excelentes índices de crecimiento económico en 1978 y 1979, pero en medio de grandes riesgos a mediano plazo derivados del creciente déficit fiscal, consecuencia inevitable del tipo de medidas asumidas. Tranquilo por el lado de la clase política y de la mayoría de los grupos de interés económico el gobierno puede lanzar su ofensiva contra la inseguridad y la inmoralidad.

Los riesgos económicos, que presentaba la estrategia económica de Turbay Ayala, comienzan a manifestarse a partir de 1980. Después de conocer entre 1977 y 1979 tasas de crecimiento del orden del 8,1% y no presentar mayores problemas de balanza de pagos o de endeudamiento externo, Colombia comienza a experimentar una recesión económica y una inflación galopante.

El crecimiento de la economía durante el período señalado se sustentó en una alta inversión pública financiada por el superávit de la balanza de pagos y el déficit fiscal. Sin embargo, la nueva situación creada por el pésimo resultado del acuerdo internacional de café, que establece un precio por debajo del obtenido en la época de López y una cuota de exportación de 8,5 millones de sacos inferior a los 13 millones vendidos previamente y las enormes dificultades en el frente fiscal con un déficit que se sitúa alrededor del 4,4% del PIB, someten la

política económica a la austeridad, deprimen el crecimiento económico y debilitan el acuerdo logrado con los gremios.

El otro gran problema económico que comienza a destruir la estrategia económica del presidente es el agravamiento de la inflación. Durante su gobierno la política económica usada para estabilizar el nivel general de precios fue el rigor monetario que sin embargo, no logra controlar la inflación, porque existen factores de oferta, en razón a que una buena parte del déficit fiscal se financia con emisión monetaria. El costo de esta política monetaria restrictiva y fiscal expansiva es el alza en las tasas de interés que genera una expansión y concentración financiera sin precedentes. Así como la Bonanza Cafetera destruyó la estrategia económica de López, el boom financiero dejó sin juego la política económica de Turbay y condujo la economía a una "stagflation" que de paso liquidó la luna de miel del gobierno con los gremios y toda posibilidad de concertación con los sindicatos.

El crecimiento del sector financiero durante la década del 70 fue espectacular, desde entonces las reformas financieras de 1974 y 1980 crearon las mejores condiciones para el fortalecimiento de este sector y estimularon la creación de un gran mercado de capitales, con lo cual se puso fin a los pocos instrumentos de intervención estatal y dirigismo.

Esta nueva situación junto con el auge exportador, permitió que al amparo de los intermediarios financieros se pudieran reintegrar al circuito económico el producto de la economía ilegal, mediante masivas operaciones de lavado de activos, que dio nacimiento a la era de las grandes maniobras financieras, que en un contexto de déficit fiscal y recesión industrial permitió la concentración de los capitales y el apoderamiento de las empresas industriales por parte de los poderosos grupos financieros. El capitalismo colombiano cambia radicalmente de rostro y la bonanza financiera parece más peligrosa que la enfermedad holandesa, el edificio financiero crece pero de manera frágil pues carece de economía real sólida y mientras la economía oficial se hunde emerge la economía paralela.

Durante la administración Turbay la protesta de la clase empresarial va creciendo y el aire de queja de las asociaciones patronales y de sectores liberales y conservadores ligados a la burguesía tradicional va ganando espacio político en el país. En nombre de la industria, el sector más afectado, el presidente de la ANDI irá cada vez más lejos al acusar a la política que al dejar desarrollar "la economía clandestina, los negocios ilícitos y la impunidad lleva al sector productivo al borde de la ruina e incita a todo el mundo a lograr el máximo de ganancias en el mínimo tiempo sin trabajar" (Asamblea de la ANDI, noviembre de 1981).

La lucha contra la subversión y los esfuerzos para reducir la impunidad de las mafias se colocan en el centro de sus preocupaciones gubernamentales. En la lucha antsubversiva el gobierno promulga por decreto, en desarrollo del artículo 121 de la Constitución, un Estatuto de Seguridad que permite proceder, después de consultar al Consejo de Estado y por decisión del Consejo de Ministros, a la detención durante diez días, de toda persona sospechosa de querer alterar el orden público.

Las detenciones arbitrarias realizadas por los militares sin un proceso judicial que garantizara los derechos a la libertad y a un debido proceso, fueron el mecanismo principal de coerción durante la década de los 70. El incremento de las detenciones arbitrarias corresponde con el ascenso de la movilización social, con la movilización campesina por el desmonte de la reforma agraria en la administración de Misael Pastrana, la intensa agitación universitaria y de los educadores por la asfixia presupuestal a la educación pública y la protesta urbana por la prestación de servicios públicos y vivienda popular. Es significativo que las retenciones arbitrarias hayan pasado de 615 en 1970 a 7.914 en 1977 para luego descender a 2.400 en 1982, el momento en que se inician las conversaciones de paz entre el gobierno y las organizaciones guerrilleras (Romero, 2003).

Las guerrillas reactivaron sus campañas de secuestros y asesinatos y surgieron los grupos paramilitares, organizaciones que ya habían operado en la violencia anterior, como grupos de "autodefensa". Con todo y Estatuto de Seguridad, cada grupo medianamente organizado tomaba la ley en sus manos, para rescatar a una joven secuestrada por el M19 los narcotraficantes de Medellín fundaron una fuerza privada conocida como el MAS, Muerte a Secuestradores. En las zonas de colonización, algunos afectados por la economía ilegal vieron imperar una especie de orden hobbesiano.

De 1958 a 1974, fuera de algunos incidentes menores, las fuerzas Armadas de Colombia, aunque ciertamente tomaban parte de las deliberaciones gubernamentales relativas al mantenimiento del orden público se habían guardado de deliberar en público. Esta tradición se rompe bajo el gobierno de López Michelsen, quien en esa ocasión llamó a calificar servicios nada más y nada menos que a los Generales Valencia Tovar y Matallana, y se impone en la administración Turbay. En diciembre de 1977, treinta y tres generales dieron un paso decisivo y dirigieron al gobierno un verdadero ultimátum para que se adopten de urgencia nuevas medidas de orden público y reclaman para continuar la tarea la comprensión y solidaridad de la Corte Suprema de Justicia.

Firmante de esta misiva el General Camacho Leyva, comandante general de las tropas, no sólo no es despedido sino que se le nombra ministro de defensa. Aunque el gobierno y el ministro se defienden de la acusación de golpe de Estado, es evidente que de ahora en adelante las Fuerzas Armadas gozan de poderes especiales para enfrentar el recrudecimiento de las acciones guerrilleras, el ascenso del narcotráfico, la inconformidad social y la crisis institucional. Se conforma así una nueva coalición de poder de la que hacen parte como ejes centrales la burguesía financiera, la clase política y las Fuerzas Armadas con apoyo crítico de los sectores empresariales tradicionales y de un fracción de la clase media asustados por el auge de la guerrilla, las huelgas, la economía ilegal y la inseguridad.

Este tipo de medidas producto de la estrategia política de lucha antsubversiva y de reducción al narcotráfico conduce inexorablemente a las Fuerzas Armadas a ocupar un sitio cada más considerable en el sistema político. En su esfuerzo por conciliar los diversos intereses económicos y políticos, romper la unidad sindical y restablecer el orden público para estabilizar el sistema, el gobierno de Turbay toma decisiones que en la práctica significan una pérdida de poder para el Estado: cede en lo económico ante los gremios, en lo político ante los partidos y en lo referido al orden público ante los militares.

La impopularidad de estas medidas y la crítica abierta de amplios sectores del liberalismo y de la izquierda obligan a la Corte Suprema de Justicia a declarar inconstitucional varios artículos del Estatuto de seguridad. Se produce, entonces, algo inusual en el orden político colombiano: un enfrentamiento entre el gobierno y la Corte Suprema de Justicia. Si la firmeza de la Corte obliga finalmente a capitular al gobierno, el daño en términos de legitimidad es considerable. El Espectador comenta: "El golpe contra la Corte Suprema de Justicia es otra aventura desdichada del gobierno... El golpe contra la Corte.... pasara a la historia como la tentativa de un gobierno débil por parecer fuerte y como un ejemplo palmario de cómo no se debe ni se puede administrar un país (El Tiempo, Noviembre de 1981).

Sin mayor apoyo político, con una situación económica preocupante, unas Fuerzas Armadas cada vez más beligerantes y deliberativas y un recrudecimiento de la lucha armada por parte de la guerrilla, el gobierno liberal de Turbay Ayala es incapaz de controlar algo, la violencia, en todas sus formas, atraviesa la sociedad: Auge de la economía clandestina, corrupción política, terrorismo de izquierda y derecha, secuestros, homicidios y extorsiones. La sociedad fragmentada en múltiples conflictos y organizada en torno a grupos que recurren cada vez más a estrategias violentas para controlar espacios y mantener o acceder al poder, y un Estado sin

unidad y sin poder de mando, son las características sobresalientes del país en ese momento. De ahí en adelante ya no es la crisis sino la tragedia.

La administración López había deseado que la diplomacia colombiana se afirmase mediante una cooperación multilateral, pero dos acontecimientos provocan una modificación radical de la política exterior en el gobierno de Turbay. El primero es la pretensión del gobierno sandinista de Nicaragua de desconocer el Tratado Bárcenas Meneses Esguera que confirma la soberanía de Colombia sobre el Archipiélago de San Andrés y el segundo es el desembarco de guerrilleros del M-19 apoyados por el gobierno de Cuba que obliga al presidente a romper relaciones con la Isla. La solidaridad con la diplomacia norteamericana inspira ahora la toma de posición internacional al confluir intereses en la lucha contra la guerrilla, frenar la intervención cubana y perseguir el narcotráfico. Como resultado de este nuevo alineamiento Colombia se separa de la mayoría de los países latinoamericanos con ocasión del asunto en las Malvinas y termina aislado políticamente del continente.

#### **4.3 El desmonte del Frente Nacional, la consolidación del clientelismo y el ascenso de la lucha guerrillera**

El desmonte del FN coincidió con un cambio de acento tanto en la política económica como en la social. El Banco Mundial y el FMI urgían repensar y reformar el Estado y los grandes centros latinoamericanos de difusión del modelo sustitutivo de Importaciones como, Argentina, Brasil, México y Chile, empezaban a enfrentar una profunda crisis económica, social en el contexto de un choque adverso internacional, deterioro en los términos de intercambio y bajos precios del petróleo y otros comodities.

Para Leal, la crisis colombiana es política, estructural y de carácter nacional:

“Es la crisis de un régimen político en el cual no confía la sociedad civil; una crisis de legitimidad, derivada de la persistente debilidad política del Estado, es decir, de su falta de capacidad de dirimir institucionalmente los naturales conflictos que se presentan en la sociedad. Dentro de la confusión reinante, hay claridad sobre la carencia de una dirección política con visión nacional que sea capaz de englobar en un solo contexto los dispersos intereses que al manifestarse hacen cada día mas caótica la situación”.(Leal, 1990: 55)

Sería absurdo negar las restricciones y distorsiones del Frente Nacional, pero también es conveniente anotar que con todo mantuvo una tradición civilista y anti-autoritaria. No hay en el caso Colombiano los elementos ni de un corporativismo estatal, ni de una burocracia pública

claramente autónoma, ni de una ideología de construcción "desde arriba" de la sociedad, ni mucho menos dictadura militar.

En lo concerniente al diagnóstico político, esto lleva a no ver en la violencia sino un fenómeno político simple que opondría a los partidarios de las "reformas democráticas" con los defensores del status quo, lo que no es sino una caricatura de las confrontaciones en curso. Existe, además, una amplia literatura que demuestra que los conflictos mayores no dependen exclusivamente del "cierre" o de la "apertura" del sistema sino que es necesario además, la formación previa de los actores sociales y políticos y de los "recursos", puestos a disposición de una estrategia concreta de movilización.

Sorprende que las quejas a propósito de la democracia restringida y la seducción renovada de la lucha armada en ciertos sectores se haya manifestado precisamente después de 1974, cuando caducaba la mayor parte de las reglas restrictivas y llama la atención el monopolio de los partidos tradicionales en el terreno electoral desde 1974. Indudablemente los hábitos que provienen de las tradiciones familiares o locales ejercen todavía una gran influencia, pero en una Colombia marcada por una urbanización preponderante y por incesantes transferencias de población en todas las direcciones, la persistencia de los partidos se explica, además, por la socialización antigua y por el manejo clientelista: las lealtades tradicionales han cedido el paso a las concepciones instrumentales, que poderosos varones ponen al servicio de sus ambiciones.

En los sistemas políticos que ha experimentado la sociedad colombiana a lo largo de la historia, las relaciones de clientela han sido uno de los componentes principales, estas relaciones permanecieron en su condición de ingrediente importante hasta el Frente Nacional. A partir de este periodo, y especialmente en los gobiernos del post frente, se proyectó como la relación política principal para articular el sistema en el nuevo régimen.

Este régimen permitió que acabara el sectarismo de los partidos, compensándolo con el monopolio de la burocracia estatal legitimada electoralmente, pero este monopolio inhibió la asimilación política del conjunto de fuerzas sociales emergentes e impidió que el Estado se fortaleciera a la par con el crecimiento de sus instituciones.

El tema del clientelismo ha estado presente durante las últimas décadas en el primer plano de la política nacional, especialmente, en las coyunturas electorales, desde que el ex presidente, Carlos Lleras Restrepo, la planteara como categoría de análisis en un editorial del semanario

“Nueva Frontera”, en donde convoca a la movilización nacional para erradicar un vicio que contamina el ejercicio de la política y degrada la legitimidad del Estado colombiano. El clientelismo se fue convirtiendo en el medio principal para que los dos partidos tradicionales continuaran con el control del poder y usufructuar los beneficios en cabeza de un número reducido de políticos profesionales que se puede denominar la “clase política”. De esta forma el sistema colombiano se convirtió en un sistema político clientelista.

Tradicionalmente se ha planteado que el clientelismo es una forma de intercambio interpersonal en función de los diferenciales de status y que es propio de relaciones sociales de cualquier naturaleza y no solamente de las de tipo político. (Schmitter, 1967). En el caso colombiano moderno si bien varias de las características anotadas están presentes, existe una especificidad que lo diferencia. La antigua manifestación puede entenderse más por el lado del caciquismo o patronazgo que por lo que hoy se pretende capturar en la categoría de clientelismo. El caciquismo y el patronazgo esta ligado ante todo a las condiciones de atraso generalizado en la sociedad, vinculadas a una organización precapitalista, en la cual las relaciones mercantiles eran incipientes, la urbanización estaba definida por comunidades pequeñas y el Estado tenia una cobertura mínima.

En el clientelismo de hoy subsiste una dosis grande de atavismo y de caciquismo pues varias de las condiciones sociales y del atraso antiguo subsisten en las sociedades capitalistas modernas, pero hay una diferencia fundamental, de acuerdo con Leal y Ladrón de Guevara (1990), se trata de la injerencia creciente del Estado en el proceso y de una clase de políticos profesionales en que se sustenta su intervención.

La conceptualización del clientelismo como fenómeno contemporáneo conduce a identificar el tipo de líder que surgió en este proceso, en comparación con el prototipo tradicional anterior. En el pasado, los jefes locales del bipartidismo estaban ligados directamente con el sistema productivo de la sociedad, la mayor parte eran latifundistas, grandes o pequeños comerciantes e intelectuales como profesionales o maestros, de tal manera que poder económico, prestigio o legitimidad eran precondiciones del liderazgo.

El líder moderno, en cambio, que nació del moderno clientelismo no está ligado necesariamente con el prestigio preestablecido por su ubicación dentro del sistema productivo o el orden social, proviene casi siempre de sectores sociales con pocos recursos económicos, muchos salen de abajo a apoyados en las palancas de ascenso que ofrece el servicio y la lealtad a jefes políticos y de sectores económicos emergentes. No es el resultado directo del

sistema económico sino el resultado del sistema político. Hoy día la política se ha convertido en factor de movilidad social para los líderes de base, lo cual raramente acontecía en el pasado.

En el pasado, el bipartidismo y en buena medida la Iglesia Católica, asumieron el papel estatal de integración política. Fueron el sustituto de un Estado muy precario y la base de la Constitución de 1886, a través del primer régimen que adquiría estabilidad. El régimen estaba encabezado por un sistema de gobierno presidencial y centralista apoyado por coaliciones bipartidistas, lo cual constituía un efectivo mecanismo amortiguador de los conflictos provocados por el faccionalismo, surgidos de la fragmentación regional.

En el nivel nacional bipartidista el sistema político dio lugar a lo que se llamarían los “jefes naturales”, organizaciones jerárquicamente establecidas con jefes regionales dependientes de las grandes figuras que por tradición social y familiar se sentían ungidos a regir los destinos de la patria y a heredar su poder a sus hijos mayores. La articulación de los gamonales locales con los jefes naturales fue lo que institucionalizó la dominación proporcionándole contenido estable nacional.

Con el Frente Nacional cambió el régimen político al modificar el sectarismo por la convivencia burocrática, pero al sustituir esta pieza central del mecanismo político se transformó el sistema, al debilitarse la adscripción fanática a los partidos se desplomaron las bases fundamentales de la gobernabilidad anterior. Con el eclipse de las jefaturas naturales y regionales el bipartidismo perdió liderazgo y legitimidad, perdió su capacidad de imponer disciplina en el seno de las colectividades y la figura presidencial se vio en la necesidad de negociar con otros actores, como los gremios, la estabilidad del gobierno.

En opinión de Leal y Ladrón de Guevara:

“En suma, el sistema político del clientelismo facilitó la consolidación y reproducción del capitalismo, pero incubo su propia racionalidad con costos económicos crecientes que contrastan con los beneficios políticos en descenso. Igualmente, rescato la formalidad democrática del viejo régimen, pero no trascendió la mera legitimidad de la representación electoral. Así mismo, construyó su estabilidad, pero no la extendió al conjunto de la sociedad. Finalmente, alentó el fortalecimiento del Estado, pero lo castro al usarlo como compensación al debilitamiento del bipartidismo. El clientelismo alimentó el sistema, desprestigió al régimen y debilitó al Estado” (Leal y Ladrón de Guevara, 1990)

Desde una perspectiva organizacional, los dos partidos tradicionales colombianos corresponden a lo que Duverger llamó “partido de cuadros”, con la excepción del periodo inmediatamente anterior al FN cuando demostraron que eran “partidos de masas”. Los partidos

tradicionales colombianos se asimilan al modelo de partidos de cuadros en la medida en que están territorialmente descentralizados, con los departamentos como unidades electorales básicas y la toma de decisiones en cabeza de los congresistas que con frecuencia se alinean con un líder nacional. (Hoskin, 1990).

Los partidos colombianos son relativamente autónomos porque no incorporan un espectro amplio de intereses y, sobre todo, porque son incapaces de traducir sistemáticamente los intereses que representan en políticas gubernamentales, por lo tanto se trata de una autonomía contraproducente, en realidad se podría afirmar que son partidos autistas. Aunque limitados por el desequilibrio estructural entre el ejecutivo y el Congreso, los partidos han sido debilitados por la falta de liderazgo político de la presidencia, tal vez con la excepción relativa de Lleras Restrepo y López Michelsen.

La obligación de identificarse con uno de los dos partidos para ingresar en la burocracia constituyó la base para la reproducción de su debilitada afiliación política, los recursos públicos se presentaban como ilimitados ante la ávida clase política. A partir de ahí no solamente se amplió el aparato ya establecido de los gobiernos central, departamental y municipal, sino que se proyectó un inmenso bloque para estatal, llamado sector descentralizado. En 1965 el número de empleados públicos era de 186,801 y para 1986 ese número había aumentado a 915.307, el principal crecimiento se dio en el sector descentralizado nacional, que se multiplicó por cinco. Toda la extensa gama de recursos del Estado que controla el bipartidismo es el que le daba vida al sistema político del FN, sin la tutela estatal la capacidad de reproducción del clientelismo del bipartidismo desaparecería y el sistema tendría que reestructurarse (Hoskin, 1990: 61).

La estructura organizativa producto de las permanentes transacciones al interior del Estado, desarrolló una maraña de relaciones administrativas que institucionalizó progresivamente el desorden a medida que el régimen político se consolidaba, lo cual contribuyó a la eficacia que requería el uso clientelista de los recursos públicos; el crecimiento del Estado se tradujo en una gran capacidad para satisfacer las necesidades políticas de las facciones partidistas en función de su fuerza electoral pero escasa para responder a las necesidades propias de un Estado capitalista moderno. Se desarrolló un clientelismo monolítico, es decir con mínima rotación, frente al que hubiera podido ser un clientelismo fluido, que fue en parte el caso mexicano durante el régimen del PRI, donde hay rotación de la elite política con los cambios del gobierno.

El dominio obtenido por el ala turbayista del Partido Liberal, llegó acompañado de mano dura frente a la movilización social y de corrupción administrativa. Sin embargo, esta mayoría liberal ya no obedecía a la dirección tradicional, sino a nuevas redes asociadas a nuevas familias, por ejemplo de origen árabe en la costa, que habían migrado en las primeras décadas del siglo, las cuales consolidaron un imperio económico que cobraron políticamente. La compra de votos entró en escena como practica definitoria de los resultados electorales en tal magnitud que “la política se volvió cuestión de dinero”. Las elecciones se ganaban con grandes sumas de dinero que luego se recuperaban con creces apoderándose de la contratación publica. La corrupción en el manejo del presupuesto público tuvo un incremento sin precedentes.

La dinámica normal del profesional de la política en Colombia se dirige entonces a producir y conservar su capital electoral en el nivel local o regional, lo cual exige recursos económicos que hay que tramitar y conseguir dentro y fuera de su feudo político, especialmente en el nivel nacional, influyendo en la presidencia o con los congresistas.

La diversificación de candidatos, la intensa competencia electoral, la necesidad de comprar votos, aceitar la maquinaria y pagar los medios de comunicación masiva, elevó en forma impresionante los costos de una campaña electoral, especialmente en las grandes ciudades. Esto produjo un circulo vicioso, perjudicial para la sociedad, con los crecientes costos sólo las élites clientelistas podían hacer política, a su vez estas para mantenerse y reproducirse necesitaban del auxilio económico del Estado, el cual era posible obtenerlo capturando la burocracia y los contratos públicos. Esta dinámica condujo al control oligopolico del Estado por parte de la clase política con sus barones electorales, desarrolló una burocracia y corrupción intolerable y generó apatía, desconfianza y rechazo al ejercicio de la actividad política a tal punto que político se volvió sinónimo de ladrón.

La democracia colombiana, comparada con otros regímenes latinoamericanos que se proclaman democráticos, presenta con frecuencia menos “restricciones” y quizás en parte esto sea razón para que se filtre ese trasfondo social de violencia. Se trata de un régimen particular con una frágil unidad nacional, incapaz de adaptarse a los cambios vertiginosos de la estructura económica y social, con una abstención electoral creciente y donde los partidos tradicionales han venido perdiendo la lealtad y el apoyo especialmente en las zonas urbanas, sin mayor autoridad estatal por la división en el seno de la clase dirigente, la falta de un proyecto laico y la carencia de una tecnocracia como la que existe en su momento en México y Brasil.

El punto central de la historia colombiana y que sirve de contexto a la recurrencia de la violencia debido a la precariedad del Estado. Esta es la base sobre la que se asienta la sociedad colombiana en la segunda mitad del siglo XX, lo cual ha contribuido tanto a la continuidad de las formas democráticas como a la irrupción reiterada de la violencia. La precariedad del Estado en Colombia es consistente con la continuidad de las formas democráticas al privar a los militares o a las corrientes autoritarias civiles de un punto de apoyo y al impedir igualmente la tentación al populismo económico.<sup>37</sup>

La carencia de una simbología de unidad nacional, la ausencia de mecanismos constantes de regulación social, el fraccionamiento especial de los poderes, la impunidad en la justicia que constituyen las manifestaciones más elocuentes de la debilidad del Estado colombiano, ponen al descubierto una conflictividad que circula libremente a través del tejido social. De allí también la eventual violencia resultante del abismo existente entre la protesta social y la protesta política. La experiencia demuestra que, en América Latina, surgen actores sociales estables y tienen una influencia política cuando encuentran frente a un Estado que se presenta como interlocutor central. No acontece así en Colombia, lo que engendra un contexto en el cual los movimientos sociales y las vanguardias radicalizadas se encuentran durante breves períodos antes de separarse.

Al poner el acento sobre la precariedad del Estado Colombiano, la falta de políticas audaces y progresistas y de cambio institucional eficiente e incluyente se pretende proponer una hipótesis con mayor capacidad explicativa de un fenómeno como el de la violencia en el cual se entremezclan de manera inseparable contradicciones sociales y políticas muy concretas, desorganización social, movimientos de todo tipo y una historia en la cual la fuerza bruta es en definitiva soberana.

---

<sup>37</sup> La gente independiente puede preferir un Estado débil; como anotó Jonh Stuart Mill, la ausencia de gobierno puede hacer menos daño a la economía que unas políticas gubernamentales perversas. La ausencia del Estado se diagnostica como parte del problema, pero al mismo tiempo muchos sectores de la población están resueltos en las áreas afectadas por la violencia a mantener al Estado fuera de su alcance. Esto tal vez ha sido cierto aun en anos recientes: Colombia no decae necesariamente el valor de la tierra en regiones violentas, y la tasa de crecimiento del país ha sido hasta hace poco las mas constante de América Latina.

## **5. LAS NEGOCIACIONES DE PAZ DE BETANCUR Y BARCO: Y EL COLAPSO PARCIAL DEL ESTADO**

### **5.1. El fracaso de las negociaciones de paz con la guerrilla.**

La reconstrucción de la nación y el regreso a la paz y a la concordia se convirtieron en una fuerte reivindicación de la población y a ella recurre Belisario Betancur quien bajo la bandera de un "movimiento nacional" (liberal-conservador) derrota en las elecciones presidenciales de 1982 a un partido liberal dividido entre la candidatura oficial de López Michelsen quien busca su reelección y la candidatura disidente de Luis Carlos Galán Sarmiento

El interés principal era reactivar la economía, en particular el sector industrial, y solucionar la crisis financiera, como resultado de la cesación de pagos de los usuarios debido a la recesión y al alza desmesurada en las tasas de interés. El Ministro de Hacienda, Roberto Junguito, anunció la necesidad de un acuerdo con el FMI para superar la crisis económica, frenar la salida de capitales y la caída en las reservas internacionales. El paquete económico, producto de este acuerdo, consistió en una administración de la demanda agregada basada en el enfoque ortodoxo, se restringió el gasto público, se incrementó el ritmo de devaluación manteniendo el régimen cambiario del "Crawling Peg" y se desmontaron los controles a las importaciones diseñados por su predecesor Gutiérrez de Castro.

Graduales o no las medidas fueron poco populares y desataron la oposición por fuera y al interior del mismo gabinete. Sin embargo, Junguito demostró ser un economista astuto y convenció no sólo al Presidente de que lo respaldara en todas las medidas sino que además desarrolló una hábil estrategia de dialogo con el Congreso, los gremios y sindicatos a fin de examinar alternativas de compensación.

Una política importante realizada durante las administraciones de López y Turbay fue la liberalización del sector financiero y de los mercados de capitales que en opinión de Kalmanovitz constituyó una entrega a la ideología neoliberal mientras que para Ortega, ex gerente del Banco de la República, era una consecuencia inevitable y necesaria del éxito exportador. El notable avance de las exportaciones, el desarrollo acelerado de la construcción

de vivienda e infraestructura y la actividad industrial y agropecuaria a gran escala requería de financiación eficiente y el sistema tradicional de líneas especializadas y públicas de crédito de largo plazo, con control en las tasas de interés, resultaba atrasado, ineficaz y, en últimas, contraproducente.

El desarrollo económico exigía un sistema financiero pujante, moderno y con banca e intermediarios financieros de primer piso privados, con libertad de precios y abierto a la inversión internacional. La reforma era necesaria, los mercados exigían una respuesta eficiente y moderna, otra cosa fue que el contenido específico de la reforma falló en aspectos esenciales: desarrollar mercados no implica perder control en la regulación, una cosa es liberalizar con desregulación total y otra liberalizar sin que el Estado pierda su capacidad de regulación de la competencia. Esta falla de la reforma se va a manifestar en la crisis financiera de 1982 que es el producto de una bonanza financiera de naturaleza especulativa.

Como resultado se desarrollaron conglomerados financieros poderosos que comenzaron a utilizar recursos obtenidos a tasas de interés altas para comprar acciones en las empresas que habían perdido valor, desempeñando al mismo tiempo actividades productivas y financieras que con el tiempo generaron problemas en ambos lados del sistema. La liberalización financiera y las bonanzas del sector externo de los años setenta también debilitaron la estructura financiera de las instituciones y los conglomerados, algunos de los cuales intentaron sobrevivir mediante esquemas de “pirámides financieras”. Esta situación era insostenible y, en la medida en que el servicio de la deuda crecía y disminuían los nuevos clientes, las entidades comenzaron a demorar los pagos, la gente se puso nerviosa y la crisis fue un hecho irreversible en 1982.

Para lidiar con la crisis financiera, el gobierno de Betancur se hizo cargo de varios bancos y compañías financieras y emprendió acciones legales contra los gerentes de los conglomerados financieros que habían quebrado. Las políticas intentaban refinanciar y restaurar la confianza en el sistema financiero y evitar el cierre de las plantas industriales grandes. Las medidas restringieron los préstamos a las empresas propiedad de los grupos financieros, aumentaron los requisitos de capital para colateralizar los préstamos y eliminaron algunos de los sesgos tributarios contra la financiación accionaria. Puede afirmarse que estos cambios de política estaban destinados a controlar la crisis financiera y no a cambiar la estructura económica y financiera de las empresas del sector ni el comportamiento oligopólico del mercado.

Una vez posesionado, Belisario Betancur inicia una ofensiva de apertura política de diálogo y promulga el 19 de Noviembre una ley de amnistía bastante amplia. La ley es generosa y global.

Al establecer una amnistía sin condiciones, no se presta para nuevas negociaciones y hace reposar sin equívocos la responsabilidad de una eventual continuación de los combates en los guerrilleros. La respuesta de la izquierda y de los grupos armados es diferente, el Partido Comunista, las FARC y el M-19 la ven como un "triunfo parcial para las fuerzas progresistas" y el maoísmo, el ELN y el EPL como una "maniobra de la reacción".

El presidente Betancur logra, en un primer momento, dirigiéndose directamente al país, obligar a la clase política a asociarse a la apertura política pero su margen de acción es limitado, no dispone de una mayoría propia en el Congreso, ni el Partido Liberal ni el Partido Conservador están dispuestos a dejarlo avanzar en un proyecto político que pueda afectar su poder y la respuesta guerrillera es bastante incierta.

El proceso de paz se convierte así en el eje de la acción gubernamental. El 30 de Enero de 1983 se desarrolla una entrevista entre miembros de la comisión de paz y la dirección de las FARC, que conduce a la publicación de un comunicado en el cual el grupo guerrillero más antiguo del país y de Latinoamérica celebra la propuesta y reivindica la necesidad de un nuevo marco político para la participación de todas las fuerzas progresistas del país.

No obstante estas declaraciones, y a diferencia del pasado, las FARC adoptan una estrategia mucho más ofensiva y su tarea de expansión y el reforzamiento de su presencia en el territorio nacional continua sin vacilación. La continuación de la lucha armada por parte de las FARC, el ELN y el EPL no sorprenden realmente al gobierno. La decisión del M-19, por el contrario, decepciona a Betancur. Se habían realizado entrevistas secretas con el máximo líder del M-19, Jaime Bateman, y la forma dada a la amnistía parecía responder a sus exigencias. El M-19 había anunciado, en varias ocasiones, que estaba dispuesto a convertirse en fuerza política. El 23 de Noviembre de 1982, sin embargo, Jaime Bateman anuncia que rechaza la amnistía y no acepta sino una tregua provisional. La muerte de Bateman, en un accidente aéreo el 28 de Abril de 1983, conduce a una gran confusión al M-19 y el nuevo jefe, Iván Marino Ospina se inclina más por una línea militar y la búsqueda de prestigio, mediante golpes espectaculares.

El Ejército Nacional tuvo que aceptar la amnistía. No era fácil enfrentarse, teniendo en cuenta el amplio apoyo público del presidente en dicho momento, pero no ocultan sus reticencias hacia una medida que según ellos, ofrece a las guerrillas la oportunidad para consolidarse. La reafirmación de la supremacía del poder civil no impide a los militares continuar siendo deliberantes en la práctica, la generación de generales formados en la época de la guerra de Corea ha estado marcada por dos experiencias, la violencia política y social clásica y el

descredito del régimen militar de Rojas Pinilla. De esto surge una tendencia a afirmar su autonomía frente a los partidos y a contentarse con un papel subordinado en el seno del gobierno. En ese momento accede otra generación a los cargos de mando más impregnada por los temas de la seguridad nacional y la lucha anti guerrillera.

El General Landazabal, Ministro de Defensa, escribe a comienzos de 1983, en la revista de las Fuerzas Armadas que se va " hacia una lucha de proporciones incalculables e imprevisibles" y a fines del año sostiene que la "amnistía pertenece al pasado". La crisis se hace patente cuando el mismo general declara el 4 de Enero de 1984 por la televisión que el "cese de fuego es algo que las fuerzas armadas no van a conceder". Diez días después el presidente reúne al consejo Nacional de Seguridad y, en una alocución solemne, recuerda que las fuerzas armadas no pueden deliberar y reemplaza al General Landazabal como Ministro de Defensa.

Para los ganaderos era impensable que se hablara de negociaciones de paz con los insurrectos, en medio de una ola de secuestros, invasiones y extorsión. Para las elites regionales y el alto mando militar las nuevas medidas de orden público mostraban "la debilidad de la democracia para protegerse así misma" (Behar, 1985). Este divorcio entre las políticas de negociación de la presidencia con la guerrilla, frente a la oposición y las elites regionales, produjo una situación cercana a lo que se ha llamado *colapso parcial del Estado*, en el que una coalición de narcotraficantes, elites regionales y militares activos y retirados aprovecharon para construir un aparato paramilitar.

Hay una realidad que sigue imponiéndose: la guerra y la violencia siguen en ascenso. A fines de 1983 el Presidente Betancur se encuentra aislado y el país escéptico sobre las oportunidades de alcanzar un cese al fuego. Las conversaciones, con todo, continúan en condiciones a veces difíciles y el propio presidente concede en Madrid el 7 de Octubre de 1983 una entrevista a los dirigentes principales del M-19.

Son empero, las FARC los primeros en aceptar un cese al fuego. El 28 de marzo de 1984, en la Uribe (Meta), Manuel Marulanda y Jacobo Arenas firmaron un acuerdo con la comisión de paz. La entrada en vigencia del cese al fuego se fija para el 23 de Mayo, se somete a la vigilancia de "comisiones de verificación" con una duración de seis meses, cuya renovación depende del respeto a los acuerdos.

Se podía pues, pensar que Betancur, fortalecido con este primer éxito, tomaría inmediatamente la iniciativa y daría nuevo apoyo a las medidas de apertura política. Por el contrario., todo

parece detenerse. Las reformas prometidas se pierden en el Congreso, se manifiestan hostilidades fuertes en la clase dirigente, los militares se revelan cada vez más y la guerrilla sigue haciendo la guerra a nombre de la paz (Pecaut, 2006).

El M-19 denuncia inmediatamente un acuerdo que lo coge por sorpresa y lo coloca en una difícil situación política. No le queda otra alternativa que reanudar las conversaciones y a pesar del asesinato de varios de sus dirigentes concluir un acuerdo con el gobierno de cese al fuego y convocatoria a un "gran diálogo nacional". Pese a las notorias carencias políticas demostradas a raíz del secuestro y asesinato del presidente de la CTC, José Raquel Mercado en 1976, y a las flaquezas militares reveladas por el contragolpe del Ejército, cuando el robo de armas del Cantón Norte a fines de 1978, el M19 logra recubrirse, gracias a acciones espectaculares, como la toma de la Embajada de la República Dominicana a principios de 1980, con la cual la organización adquiere resonancia nacional e internacional.

La realidad de esta operación la sintetizó el propio Jaime Bateman al decir: fue "una locura acertada", una locura militar realizada sin la suficiente organización y desarrollo táctico y con escasos recursos, pero que les generó réditos políticos inmensos. De ahí en adelante la organización sobre dimensionó su potencial y sus comandantes aseguraban que pronto el M19 acabaría con las "guerritas de guerrillas" y la tradición ineficaz de "muerte y huye" porque lo que se iba a imponer era una guerra de verdad entre dos ejércitos como preludio a la toma del poder por las armas en un horizonte de corto plazo (Ramírez, 1989).

Desde el cese al fuego una fracción del M-19 emprende un trabajo político intenso en las ciudades y en las zonas rurales. El hecho de que conserven sus armas incita rápidamente a muchos sectores a protestar contra lo que consideran "proselitismo armado". El gobierno reacciona y prohíbe el Congreso que el movimiento iba a realizar en los Robles (Valle) con numerosos invitados alegando que viola los acuerdos de paz y el M-19 se prepara, a partir de dicho momento, a volver al monte en razón de un balance exageradamente optimista en torno a su influencia sobre la opinión pública y las perspectivas de una dinámica social insurreccional.

Los operativos de Florencia, Corinto, Yumbo y Miranda realizado con gruesos contingentes de manera abierta y sobre los centros urbanos desconcierta al Ejército acostumbrado al convencional accionar guerrillero, pero el M19 considera que estos éxitos militares demuestran que las condiciones están maduras y que es posible derrotar a las Fuerzas Armadas y no sólo rompe la tregua sino que se lanza a una serie de acciones intrépidas y "populismo armado", asaltando camiones para repartir alimentos.(Ramirez,1989: 40).

Por su parte las FARC y el Partido Comunista se deciden por la combinación de todas las formas de lucha (legal y armada) al caracterizar que frente a la represión oficial no hay otra alternativa que la "autodefensa popular". Al evaluar el estado de expansión y consolidación de las fuerzas militares y políticas se propone, incluso, un plan de ocho años para establecer un "gobierno provisional revolucionario".

Las guerrillas de los ochenta ya casi no se parecen a las que surgieron en la primera etapa o, luego, bajo la euforia suscitada por las revoluciones cubanas y maoísta, ahora adoptan una estrategia mucho más ofensiva y se lanzan a multiplicar sus frentes. El problema de la guerrilla cambia de naturaleza y escala. De fenómeno crónico y marginal, arraigado en la tradición de la violencia y en los conflictos por la tierra, se transforma en un componente del proceso que, por primera vez, se plantea como objetivo la toma del poder.

Como si faltara una prueba espectacular de la gravedad de la situación, el M-19 el 6 de Noviembre de 1985 se toma el Palacio de Justicia y le ofrece al país entero una gran tragedia nacional. En dicha toma, realizada con el propósito de juzgar a un presidente elegido democráticamente y de colocar al M-19 en el centro de la atención nacional e internacional el proceso de paz sufrió un golpe profundo y prácticamente quedó destruido. Contra todos los cálculos del grupo guerrillero, el ejército asumió una ofensiva militar independiente del ejecutivo y produjo una inmensa masacre. En el asalto brutal al palacio murieron no sólo los secuestradores y personal civil atrapado en la acción guerrillera, sino también la mitad de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. La cuestión en ese momento era saber si el punto de no retorno había sido atravesado, lo que condenaría a Colombia a convertirse por un largo tiempo en el teatro de una guerra civil abierta al mismo tiempo que el de una violencia extrema contra la sociedad (Pecaut, 2006).

La Unión Patriótica surgió a la vida pública en el contexto de los acuerdos de paz con la cúpula de las FARC en la Uribe, Meta, el 28 de mayo de 1984. El nacimiento del movimiento fue anunciado por el máximo dirigente de la guerrilla Jacobo Arenas y su lanzamiento se celebró el 28 de mayo de 1985 en Bogotá. Las ambigüedades eran enormes, varios comandantes guerrilleros como Braulio Herrera e Iván Márquez asumieron cargos de dirección en la UP y el primer candidato a la presidencia de la República, Jacobo Arenas, tuvo que renunciar debido a la permanencia en armas de las FARC y tuvo que ser remplazado por el abogado penalista y ex magistrado: Jaime Pardo Leal.

A pesar de los buenos resultados electorales, la UP entró en el túnel oscuro de la guerra sucia. La combinación de todas las formas de lucha que asumió la familia comunista era insostenible políticamente ante la institucionalidad del país y la opinión pública, la política de sostener varias lógicas de acción se convirtió en una contradicción insoluble y era realmente complicado justificar la aspiración democrática y promover la acción armada simultáneamente. Si querían la paz debían sacrificar el objetivo estratégico de tomar el poder por la vía armada y si le apostaban a la guerra ponían en riesgo la supervivencia de sus aparatos legales y la vida de sus militantes. Esto último fue desgraciadamente lo que sucedió.

La derrota de la UP en las elecciones puso de presente la magnitud de los efectos que el terrorismo de extrema derecha y la crisis de las alianzas internas le estaban causando a la organización. Respecto a la primera de tales causales, ya dos meses antes de las elecciones, su presidente Diego Montaña Cuellar había considerado el retiro de la contienda electoral ante la falta de garantías y las graves dificultades para realizar actividades proselitistas en muchos departamentos del país. Respecto de la segunda, en una entrevista del 5 de marzo de 1990, el candidato presidencial Bernardo Jaramillo hizo aún más visibles sus distancias con el Partido Comunista al afirmar que las tesis leninistas ya no tenían vigencia histórica, que lo que debería implantarse era un socialismo democrático y fustigar a las FARC al recordarles que dentro de la UP no había espacio para vías de tipo militar (Ramírez, 1990: 41).

Con el asesinato de Bernardo Jaramillo el 22 de marzo, culminó el proceso. Una semana después renunció la mayoría de la dirigencia de la UP alegando serias discrepancias con el Partido Comunista, el cual sin mayores estremecimientos se recogió sobre su anquilosada ortodoxia, únicamente preocupado por quedarse con la razón social del moribundo movimiento y copar todos los cargos de la dirección.

Lo cierto es que a partir de la emergencia de Jaime Pardo Leal como candidato de la UP en 1986 se va abriendo paso una nueva concepción estratégica de la izquierda ya no apoyada en el antagonismo de las clases y la demolición del Estado, sino en la integración social y la transformación del modelo político tradicional. Los sucesos posteriores, tanto los trágicos al comienzo como las victorias posteriores, representan la marcha hacia delante de un nuevo proyecto democrático que puede dialogar con la opinión pública, cuestionar el país real y proponer metas posibles.

Los aparatos logísticos del narcotráfico y de otros sectores de la economía involucrados con el paramilitarismo lograron una gran autonomía, el monstruo creado cobró vida propia y cuando

las fuerzas institucionales quisieron controlarlo, fue imposible. Aunque es claro que el paramilitarismo surge como estrategia contra guerrillera no es posible demostrar que sea producto de una estrategia política del Estado. Aún con las evidencias que vinculan a la institución militar y a funcionarios con el fenómeno paramilitar no existe material probatorio para demostrar la existencia de una "política de Estado" a si sea evidente que las medidas adoptadas han sido absolutamente insuficientes.

No obstante la responsabilidad que le cabe al Estado por su negligencia para evitar esta violencia y castigar a los culpables, Guerrero llama la atención sobre lo siguiente:

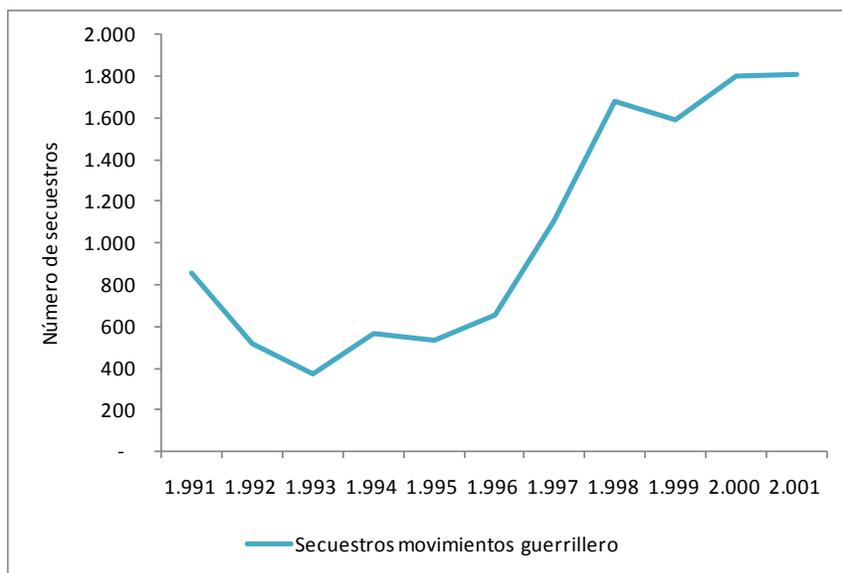
"Poca atención se ha prestado a unas posibles negociaciones de Gonzalo Rodríguez Gacha con Jacobo Arenas en " Casa Verde"...por varias fuentes se ha logrado establecer que hubo acuerdos, a finales de la administración Betancur entre las FARC y el "Mexicano", que luego fueron rotas por la organización insurgente y que esa situación desencadenó la guerra a muerte entre la organización del mafioso y el grupo guerrillero, pero la estrategia del capo no se dirigió contra las FARC sino contra la militancia de la Unión Patriótica, partido que había sido creado con miras a la participación política en un eventual proceso de paz durante la administración Betancur" (Guerrero, 1999:290).

El proceso de pacificación inaugurado por Betancur en 1982 fracasó debido a las vacilaciones de la clase política, el debilitamiento de las instituciones, la intervención de sectores civiles y de las Fuerzas Armadas partidarios del uso de la fuerza y las propias estrategias de los grupos guerrilleros que no ven en la paz ofrecida un fin sino un medio. La guerra declarada no es quizás la que más amenaza al régimen, aunque deja ver de parte de la guerrilla tácticas y objetivos muchísimo más ambiciosos que en el pasado, sino la guerra no declarada que tiene consecuencias aún más terribles. Es la que libran fuerzas paramilitares contra las guerrillas o los dirigentes populares, las presiones de la guerrilla sobre los hacendados y los simples campesinos o los asesinatos y las purgas al interior de los propios grupos guerrilleros, como el asesinato de 17 indígenas por parte de la FARC por no pertenecer a la organización, la ejecución de Ricardo Lara por parte de sus propios compañeros del ELN o lo espeluznante, la masacre de su propia tropa, 260 combatientes, por parte del comando central de las FARC sospechosas de estar infiltradas por el enemigo. El gobierno de Belisario Betancur que había prometido la "reconciliación" entre los colombianos comprueba al final de su mandato que la barbarie se ha extendido.

Entre agosto de 1978 y julio de 1979, las autoridades colombianas detuvieron por motivos políticos a más de 60.000 personas. Para el año de 1988 en el momento de mayor auge de la guerra sucia el número de retenciones disminuye a 1450 mientras que los asesinatos se

incrementan a 3.691. Entre 1988 y 1989 los grupos paramilitares perpetraron 106 masacres, en muchos casos con la complicidad de organismos de seguridad. La masacre de la “Rochela”, en donde fueron asesinados 12 miembros de una comisión judicial, obligó finalmente al gobierno a abandonar su indiferencia y adoptar medidas de contención al paramilitarismo. (Melo, 1989:485).

**Gráfica 8 Secuestros realizados por movimientos guerrilleros 1991 - 2001**



**Fuente:** *Policía Nacional y Cálculos Propios.*

Mientras las retenciones arbitrarias y la violación de las libertades por parte del Estado disminuyeron en la década de los 80, los homicidios políticos, las ejecuciones extrajudiciales y los secuestros comenzaron a ascender dramáticamente como se evidencia el grafica 7 a partir de 1994. Estos se disparan luego de la formalización de las negociaciones y se consolida como tendencia dominante después de la creación de la Unión Patriótica, UP, y el inicio del proceso de descentralización aprobado en 1988. En efecto, 19.457 homicidios políticos y ejecuciones se efectuaron durante este periodo en contraste con 3.088 de la década anterior. El número de homicidios y ejecuciones pasó de 49 en 1970 a 525 en 1982 y 2.190 en 1993, las desapariciones pasaron de 130 en 1982 a 217 en 1990 y los secuestros de 227 en 1987 a 2.306 en 1998. (Romero, 2003).

**Tabla 5 Principales formas de coerción estatal hasta el inicio del Proceso de Paz en 1982**

<b>Años</b>	<b>Detenciones arbitrarias</b>	<b>Homicidios políticos y ejecuciones</b>	<b>Desapariciones</b>
<b>1970</b>	615	49	-
<b>1971</b>	3.968	45	-
<b>1972</b>	4.297	37	1
<b>1973</b>	4.271	101	1
<b>1974</b>	7.846	92	1
<b>1975</b>	6.217	71	3
<b>1976</b>	6.940	98	3
<b>1977</b>	7.914	139	9
<b>1978</b>	4.914	96	6
<b>1979</b>	4.098	105	23
<b>1980</b>	6.819	92	4
<b>1981</b>	2.322	269	101
<b>1982</b>	2.400	525	130

*Fuente: Comisión Colombiana de Juristas, Colombia, derechos humanos y Derecho humanitario: 1996, Bogotá, 1997.*

Con respecto a las reformas consideradas como complemento imprescindible de la negociación, es necesario señalar que el gobierno de Betancur dirigió su atención en forma prioritaria a promover reformas del régimen político y descuidó en gran medida las de tipo económico y social. Reformas como la agraria y la urbana no recibieron a lo largo de este cuatrienio ninguna atención por parte del ejecutivo, como tampoco por parte del Congreso. En lo que tiene que ver con la reforma política, a pesar de su importancia, el balance obtenido al finalizar la administración resultó significativamente inferior a las expectativas generadas. A excepción de la elección popular de alcaldes y las normas de reforma municipal, que constituyen una posibilidad de ampliación del espacio democrático, las demás iniciativas aprobadas no condujeron a una transformación sustancial del régimen político vigente (Bejarano Ana, 1990).

Durante estos años se produce una interferencia de organizaciones políticas o guerrilleras en el proceso de constitución independiente de los movimientos sociales colombianos, tras un auge de lucha social se comienza a observar un decaimiento ocasionado en gran medida por tal interferencia. La tesis de Eduardo Pizarro es que la ausencia de un polo popular organizado y acompañado de canales de expresión de sus demandas, conlleva una sustitución y subordinación de este por aparatos político militares, sea mediante la integración clientelista bipartidista o mediante una instrumentalización por la lógica militar de los proyectos insurgentes (Pizarro, 1996 Pg. 421).

En la administración de Betancur se llevan a cabo 97 paros con un promedio de 24 por año. En contraste, a partir de 1987 se inicia un reflujo de la movilización social que poco a poco va desapareciendo hasta conocer un decaimiento casi total en los 90. Para explicar este fenómeno es importante tener en cuenta que la protesta cívica está ligada con un motivo central que es la inconformidad de amplios sectores de la población ante la carencia, la mala calidad y los altos costos de los servicios públicos y el equipamiento urbano.

Las políticas públicas relacionadas con la infraestructura física, los servicios públicos y el ordenamiento territorial, junto con el fortalecimiento de la descentralización explican el cambio de la tendencia. Desde luego que adicionalmente es necesario agregar que el ascenso de la violencia y la guerra sucia contribuyeron de manera negativa con la disposición de la población hacia la protesta. El clamor por la paz y la defensa de la vida produjo un resultado de apatía para manifestar la inconformidad, en este sentido se puede constatar una correlación inversa entre violencia generalizada y movilización social.

## **5.2 La administración Barco: gobierno-oposición y guerra de las drogas.**

Solo será con la instauración del llamado esquema “gobierno- oposición” por parte de la administración del Presidente Virgilio Barco (1986-1990) que puede comenzarse a hablar del desmonte del Frente Nacional. No obstante, la viabilidad del esquema dependía de la capacidad para integrar a las fuerzas opositoras extraparlamentarias al sistema político, lo cual estaba en función de la estrategia sobre la paz.

Durante el gobierno del Presidente Barco el régimen tuvo dos cambios importantes orientados a transformar las relaciones clientelistas del Estado, el esquema “gobierno-oposición” y la reforma constitucional que aprobó la elección popular de Alcaldes y Gobernadores, como parte de la

política de descentralización político administrativa. El esquema gobierno-oposición tuvo como objetivo importante crear incentivos institucionales de confrontación con el gobierno, con el fin de canalizar los conflictos sociales y políticos dentro de las reglas del juego establecidas en un marco formal democrático.

Lo cierto del caso es que durante el gobierno de Barco existió una prolongación de la segunda parte del gobierno de Belisario Betancur. La insistencia en la llamada diplomacia económica se complementó con la defensa de la soberanía, salvo que no hubo en Barco confrontación retórica sino pragmatismo negociador. En el caso del narcotráfico, que se convirtió en el principal tema de la agenda, se adoptó una posición cercana a la de Estados Unidos, pero con una variante que no había sido explorada antes que consistió en mostrar a la opinión pública mundial que el consumo norteamericano era la principal causa a resolver, que no hay oferta si no hay demanda.<sup>38</sup>

En términos de política económica resulta difícil distinguir entre la segunda mitad del gobierno de Betancur y la primera mitad de la administración de Barco. El principal cambio en la política económica del nuevo gobierno liberal consistió en un mayor gasto en el desarrollo social, incluyendo una guerra contra la pobreza absoluta, con el fin de aliviar la desigualdad económica y crear condiciones políticas para su estrategia de paz.

No obstante lo anterior, en la segunda mitad del gobierno la reaparición de la crisis en la balanza comercial, debido al repunte de la revaluación real de la tasa de cambio, el profundo déficit fiscal como resultado del incremento del gasto público y las dificultades políticas para aprobar una reforma tributaria y el rezago evidente públicamente en la productividad de los factores condujeron a la formación de un nuevo consenso en torno a la conveniencia de

---

<sup>38</sup> Los análisis sobre la política exterior colombiana durante la década de los 80, al tratar el problema de las relaciones con los Estados Unidos, discuten con frecuencia la pertinencia de dos modelos: el de "respice polum" (mirando al polo) y el de "respice similis" (mirando a sus semejantes), en medio de los cuales se movería la política exterior colombiana. La realidad se ha encargado de mostrar que el uno no excluye al otro y que es aventurado calificar una política exterior como la de Barco con uno de los dos modelos. La diversificación de las relaciones con el resto del mundo, especialmente América Latina, tiene su propia dinámica, pero en algunos tópicos se encuentra marcada por la relación con los Estados Unidos.(Cardona Diego, 1990) La relación con los Estados Unidos durante este periodo no fue de apoyo incondicional pero tampoco de oposición sistemática. Comenzando el periodo Barco se trató de provocar la aplicación del Tratado firmado con Venezuela en 1939, en vista de la absurda prolongación de las conversaciones directas. Esta decisión produjo una gran tensión en la relación bilateral que se fue incrementando hasta estallar en la crisis de agosto de 1987 en un conato de confrontación militar que obligó la intervención del Secretario General de la OEA y de los Presidentes de Brasil y Argentina. Después de calmados los ánimos Colombia no insistió en la aplicación de las normas vigentes y la nueva administración en Venezuela se comprometió a retomar las negociaciones con el compromiso de aproximar las partes y tratar diversos temas pendientes en la agenda bilateral. Lo cierto del caso ha sido que en muchos de estos temas de cooperación se ha avanzado desde entonces en la misma proporción en que el tema crucial ha entrado en el congelador.

abandonar la concepción gradualista y orientarse con mayor énfasis en la dirección del mercado.

El gobierno de Barco buscó durante sus dos primeros años cambiar las líneas centrales de la estrategia de paz de la anterior administración, no se trataba ya de buscar la paz mediante la negociación con los grupos guerrilleros, sino de atacar las “condiciones objetivas” del conflicto, problemas de tierras, ausencia del Estado, pobreza absoluta y protección de las minorías. Es decir, el Estado buscaba cambiar de interlocutor, pasar de hablar con una guerrilla carente de legitimidad a dialogar directamente con la comunidad. La paz dejaba de ser un objetivo inmediato, para convertirse en un resultado tras la recuperación de la legitimidad estatal. (Pizarro, 1998).

La administración Barco anuncia la necesidad de concretar un itinerario de desmovilización y reincorporación para los alzados en armas que muestren una voluntad palpable de regreso a la legalidad. Sin embargo, en Junio de 1987, dos frentes guerrilleros atacan un convoy militar en el Caquetá, con saldo de 27 militares muertos y 44 heridos, pese a la justificación que el Comando Central hace del asalto sobre la base del hostigamiento militar, la dicotomía entre el diálogo del secretariado y la acción de los frentes empieza a causar desconfianza.

El presidente Barco intentó el proceso inverso: una sola estrategia contemplada en la iniciativa de paz se ofrecía a todos los grupos guerrilleros exigiendo de ellos, indistintamente, el cumplimiento de las condiciones previamente establecidas. La propuesta tal como fue concebida inicialmente sólo fue aceptada por el M19, el resto de la Coordinadora Guerrillera se abstuvo de ingresar en el proceso de negociación argumentando que las condiciones exigidas para ello eran inaceptables. Dado el fracaso de los intentos de diálogo con el resto de los grupos armados ilegales, el proceso iniciado con el M19 se constituyó en el pilar estratégico sobre el cual se apoyaría en adelante el renovado proceso de paz, bajo la administración Barco.<sup>39</sup>

La heterogeneidad de la guerrilla, su dogmatismo ideológico y su miopía política hizo imposible que se presentara a la mesa de negociaciones con una “propuesta conjunta”, circunstancia que favoreció la puesta en marcha, por parte del gobierno, de una estrategia de “paz parcelada”, que

---

<sup>39</sup> Bolívar ha gozado de un sorprendente renacer como símbolo de la revolución. El ente aglutinante de la guerrilla colombiana se denomina Coordinadora Simón Bolívar, en Venezuela se refieren a sí mismos como bolivarianos. En el caso de Colombia, la figura principal de Colombia en la independencia, Francisco de Paula Santander, aunque era un general, nunca se mostró muy dispuesto a la lucha armada y sus palabras adornaban el Palacio de Justicia asaltado por el M19, “Colombianos, las armas os han dado la independencia, pero las leyes os darán la libertad”. Se le identifica mucho con la tradición legalista de la república y con el Partido Liberal, mientras en Venezuela es casi imposible no invocar a Bolívar para cualquier causa.

se inició con el proceso de negociación con el grupo fuerte e importante del M19 y culminó con los otros grupos menores, en condiciones para estos menos favorables (Bejarano, A, 1990).

Pero además, las circunstancias en que se firmó, finalmente el Pacto Político por la Paz y la Democracia, el 2 de noviembre de 1989, con la ausencia de la Unión Patriótica y el Partido Social Conservador, dice mucho sobre la voluntad de los partidos frente al problema de la paz. La Unión Patriótica había decidido marginarse totalmente del proceso a raíz del asesinato de uno de sus líderes con mayor perspectiva José Antequera el 3 de marzo. La gran ausente en este proceso de concertación nacional mediante unas amplias y participativas mesas de trabajo fue la izquierda, sea cual sea la explicación lo cierto es que este sector perdió una oportunidad para debatir sus ideas con una buena parte del país nacional y presentar un programa y unas soluciones en la construcción de una salida democrática y negociada a la crisis.

Al promediar el gobierno de Virgilio Barco el Estado colombiano vio seriamente amenazada su estabilidad por cuenta de un escenario de “violencias cruzadas” que abrió paso a la idea de que el enfrentamiento con la insurgencia había llegado a una situación de “empate negativo”. Eduardo Pizarro la definió como: “la circunstancia en la cual a pesar de la superioridad numérica del Estado no es posible la derrota militar de la insurgencia y en tales condiciones, aunque el conflicto mismo no define una amenaza inmediata para el orden político su prolongación indefinida si puede acarrear costos para la estabilidad política del país” (Pizarro, 1996).

Las insuficiencias tanto del esquema gobierno oposición, como la estrategia de pacificación, aunado al dramático deterioro de la imagen interna como consecuencia de la guerra contra el narcotráfico, condujeron al gobierno de Barco a lanzar al final dos iniciativas de indudable interés, de una parte la reforma constitucional y de otra la propuesta de paz basada en la reincorporación de los alzados en armas al régimen democrático.

Con una distancia de tan solo 40 años Colombia sufrió dos colapsos parciales del Estado, en 1952-1953 y en 1989-1990. Diversos autores, tales como Pécaut, han colocado el acento en la precariedad del Estado, la fragmentación del poder y la baja legitimidad de sus instituciones. Otros autores han colocado el acento en el desfase que se produjo en el país entre un acelerado proceso de modernización y una ausencia simultánea de instituciones. Finalmente, están los que han privilegiado el carácter excluyente del sistema político.

Probablemente en la convergencia de estas perspectivas se puede encontrar un panorama interpretativo adecuado de la situación a finales de la década de los 90. La profunda crisis de

1989 puso al descubierto todas estas insuficiencias que intentaron ser superadas mediante el pacto democrático tejido alrededor de la Asamblea Constituyente, mediante un proceso de apertura y profundización de la democracia (Pizarro, 1992).

Colombia constituyó en América Latina una de las pocas naciones en las cuales sobrevivió el proyecto insurgente después de la revolución cubana, y en todo caso, el único de Sudamérica en que se presentó esta situación. En Colombia se mantiene una insurgencia permanente pero sin posibilidades de triunfo como en los casos de Cuba y Nicaragua, en donde se presentaron tres condiciones que nunca ocurrieron en Colombia; fuerte y sostenido apoyo campesino, suficiente poder militar y logístico de la guerrilla y capacidad para socavarle al Estado toda su legitimidad, operación que se facilitó por enfrentar dictaduras militares depredadoras.

El tipo ideal de guerrilla es aquel que abarca los tres rasgos simultáneamente: el societal, el militar y el político. En Colombia ningún grupo alcanzó a dominar las tres dimensiones. El grupo que más se aproxima a una “guerrilla societal” fue el Quintín Lame por su relación exclusiva con el movimiento indígena del Cauca; el ELN, en cambio, se acerca al tipo de “guerrilla militar” por su herencia foquista y en el caso de las FARC y el EPL se puede caracterizar como guerrillas de “partido” por su estrecha relación con el Partido Comunista y el PC marxista leninista respectivamente. Pero mientras las FARC involucionan hacia el militarismo con visos terroristas, el EPL se integra a la sociedad civil para concretar un proyecto político regional. (Pizarro, 1992).

En cuanto al M19 este grupo constituía una “guerrilla partisana sui géneris”. En las guerrillas partisanas se busca una adhesión gracias a una identidad ideológica valorativa mientras en la guerrilla societal se busca una adhesión en función de los intereses. El proyecto ideológico del M19 auto definido como la “democracia en armas” no iba más allá de un discurso ideal, sin embargo, la debilidad de sus redes sociales y el extremo nomadismo de su accionar lo acercaban en la práctica a la tradición foquista. (Pizarro, 1992).

Debido a la ausencia de sólidos referentes ideológicos, la acción guerrillera se agota en la acción misma y su lógica termina siendo eminentemente económica. Incluso si se compara con el proyecto guerrillero peruano de final del siglo XX Sendero Luminoso es interesante notar que éste en sus orígenes era esencialmente un partido político no una guerrilla, ninguna guerrilla

colombiana, en cambio, tiene una trayectoria similar y ninguna tiene sus orígenes en un periodo tan extenso de preparación esencialmente política.<sup>40</sup>

La relación del PCC con las FARC ha sido ambigua, al comienzo lideró el proceso con Jacobo Arenas, durante mucho tiempo máximo dirigente de las FARC, y la consideró su "brazo armado" y la retaguardia estratégica de la revolución de llegar la dictadura militar, pero con el tiempo no sólo fue absolutamente imposible mantener el control sino que a la postre el PCC terminó, en las negociaciones de paz del Caguan, como el "brazo político" de las FARC.

Las FARC han evolucionado de guerrillas de autodefensa (1949) a movimiento guerrillero (1965) y a ejército revolucionario (1983), pero los diferentes frentes siguen siendo en lo fundamental conglomerados campesinos con un orden local. A los frentes les interesa menos la aventura de la toma del poder central que la consolidación de sus dominios locales. Las fallas de sintonía entre el Secretariado y los frentes se explican por este trasfondo contradictorio de las situaciones.

La financiación del movimiento requería grandes gastos e implicaba la reestructuración total de las fuentes económicas y por ello se reemplazaron las fuentes tradicionales, como el secuestro, por el impuesto a la producción de coca primero y a la producción de la misma después. La irrupción del narcotráfico que buscó santuarios para la producción y exportación de coca en las regiones controladas por la FARC, Caquetá, Putumayo, Vaupés, San José del Guaviare, y llanos orientales abrió el camino para el desarrollo de negocios, primero, y luego alianzas estratégicas entre las dos partes.

Al finalizar el gobierno de Virgilio Barco se señalaba a las FARC como el personaje culpable del mal desenlace de la historia: entre el 25 de febrero de 1989 y el 13 de febrero de 1990 se habían declarado cuatro ceses unilaterales al fuego y, en el mismo lapso, la guerrilla había protagonizado 12 acciones armadas con un saldo de 30 militares muertos y había cometido 35 secuestros y asesinado 44 civiles. Las FARC llegaron a un punto donde una guerra sin definición posible los sitúa en un nivel donde su ilegalidad es una forma de vida más, tan

---

<sup>40</sup> La violencia política peruana del siglo XX puede quizás centrarse alrededor de los periodos de exclusión del APRA un partido con una mística y una estructura de células impresionante. No hay paralelos cercanos en la historia de Colombia. El gobierno chileno ha sido históricamente, de tiempo en tiempo, extremada y competentemente represivo, una tradición que los chilenos prefieren olvidar, lo cual no es comparable con el caso colombiano. La historia venezolana presenta largos ciclos de gobierno estable y fuerte, cuando no autoritario, interrumpidos por cortos periodos de violenta inestabilidad en los cuales la autoridad primero se evapora y luego se repone. Estas formas diferentes de violencia deben generar en cada país expectativas que hasta cierto punto deben condicionar los sucesos; lo que puede pasar puede sorprender a muchos de sus ciudadanos, puede parecerle irracional a otros tantos, pero hasta cierto punto quizás también les tiene que ser familiar. (Deas, 1995)

permanente y tan sostenible como otras cohabitaciones ilegales permitidas por el particular orden social colombiano.

En las experiencias guerrilleras recientes en América Latina se ha demostrado que para llegar a tomarse el poder, una insurgencia armada debe ganar un amplio apoyo campesino, reemplazar al gobierno como alternativa legítima ante la población y tener la capacidad militar necesaria para resistir la represión y triunfar en una ofensiva generalizada. A pesar del repunte guerrillero en los 80, estas condiciones no llegaron a materializarse en Colombia

El trágico resultado de la toma del palacio de justicia le permite al M-19 abandonar su pretendido protagonismo político-militar pues va descubriendo a través de sus derrotas tácticas el fracaso de su opción estratégica. El 1 de Septiembre de 1988 el M-19 acoge la iniciativa de paz lanzada por el presidente Barco y a principios de Marzo de 1989, el gobierno y el grupo guerrillero ratifican en México el convenio establecido y acuerdan la conformación de unas "mesas de trabajo" con el fin de agilizar la desmovilización militar del M-19 y el paquete de reformas.

El 2 de Noviembre de 1989 en un documento firmado por el presidente Barco, el comandante del M-19 Carlos Pizarro Leongómez y Julio César Turbay Ayala jefe único del partido liberal y ex presidente de la República, se reafirmaba en buena medida el pacto político por la paz y la democracia y se establecía la coincidencia de los firmantes, en la necesidad de reformar la constitución. No deja de ser indicativo del tipo de desarrollo vigente en el país el que una organización guerrillera con 15 años de lucha, establezca como prerrequisito para su desmovilización una serie de cambios, que son de entrada, altamente funcionales para el orden que pretendieron subvertir.

El "reformismo armado" es, pues, la característica principal del M-19 no solo en su etapa de transición a la paz sino desde su aparición como opción violenta de poder. Desde su fundación el movimiento se había movido dentro del marco del reformismo nacionalista y burgués y solamente alternó entre el radicalismo y el realismo político a la hora de tomar decisiones político-militares. La derrota militar le permitió asumir el realismo político y jugar mejor en la derrota que en el alza militar. En suma, una violencia dirigida más a la participación que a la sustitución del orden social.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> El M19 ganó la batalla propagandística con dos acciones espectaculares, el robo de 5000 fusiles de un cuartel de Bogotá, el Cantón Norte, en 1979 y al año siguiente la "toma" de la Embajada de República Dominicana en la que

El asesinato de Carlos Pizarro, candidato presidencial del M-19, el hundimiento en el Congreso de la propuesta de la reforma constitucional y la ofensiva de los sectores tradicionales de poder, llevaron al M-19 a insistir, en condiciones de poder desventajosas en tres puntos que podían devolverle el aire perdido: aplazamiento de las elecciones, convocatoria y conformación de una Asamblea Nacional Constituyente y garantías para el nuevo partido: "Alianza Democrática M-19". La impresionante ceremonia de conciliación democrática ofrecida al país pocos días antes de elecciones del 11 de Marzo de 1990 substituyó con creces la falta de preparación electoral del M-19 y el impacto del espectáculo conmovió al país que le dio el M-19 los votos suficientes como para configurarse en una alternativa de cambio. (Pecaut, 2006)

El movimiento armado Quintín Lame emergió a la luz pública el 4 de enero de 1985, con la toma de Santander de Quilichao, una importante localidad en el norte del Departamento del Cauca. El surgimiento de este movimiento debe apreciarse como respuesta a la represión contra las comunidades indígenas en desarrollo de su demanda de tierras y en la búsqueda de autonomía, por parte de estas comunidades, de los otros grupos guerrilleros, especialmente las FARC. Por eso mismo, este movimiento nunca pretendió ser "vanguardia revolucionaria" ni tampoco tener configuración nacional. Siempre se mantuvo en una perspectiva local y cerca de su comunidad, tal vez por ello sea un caso exitoso de "reinserción" después de los acuerdos de paz.

El asunto interesante del movimiento Quintín Lame, es que por tratarse de una guerrilla cuya dinámica está estrechamente determinada por la movilización indígena, la cual había alcanzado buena parte de sus objetivos en materia de recuperación de tierras y derechos políticos trascendentales, no encontraba justificación alguna para continuar una lucha armada sin mayor apoyo por parte de una comunidad que entendía que ello podía poner en riesgo conquistas históricas.

De acuerdo con las cifras del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, regional Cauca, para 1996 las comunidades indígenas habían logrado recuperar el 76% del territorio demandado, unas 75.000 hectáreas. El hecho de que el gobierno hubiera intervenido con el fin de encauzar la situación no puede ocultar el hecho político de que esta transferencia fue el resultado de una "acción colectiva" cuyo instrumento fundamental fue la invasión de propiedades, en donde el Quintín Lame jugó un papel importante en los 80 para lograr el mejor resultado producto de una combinación favorable de circunstancias, acción colectiva intensa y negociaciones de paz.

---

tuvieron 57 rehenes, entre ellos el Nuncio Apostólico y el Embajador de los Estados Unidos, los catapultó en los medios nacionales e internacionales y le ganó la admiración de la población.

La experiencia del Quintín Lame muestra que las demandas de una guerrilla de tipo “societal” son altamente negociables por el Estado en la medida en que se limitan al ámbito social que representan y al favorable contexto del desarrollo del movimiento indígena que a la postre tenía “mucho que perder”, en notorio contraste con los logros del movimiento campesino en general, profundamente dividido políticamente y afectado por la dinámica de la violencia. (Peñaranda, 1999)

Paradójicamente, la apertura política y la descentralización concebida para fortalecer la democracia y la autonomía local terminaron produciendo mayor violencia como consecuencia de un recrudecimiento del enfrentamiento armado en un nuevo contexto de mayor competencia política y transferencia de enormes recursos financieros a las regiones. Lo malo no fueron la apertura y el proceso de descentralización sino el fracaso de las negociaciones de paz con las FARC y el ELN.<sup>42</sup>

### **5.3 Narcotráfico y violencia.**

Durante estos años la sociedad colombiana enfrentó un desafío enorme: el narcotráfico. Utilizando la información del National Narcotics Intelligence Committee, la Universidad de los Andes estima que las exportaciones colombianas de cocaína oscilaban entre los 1.500 y 4.000 millones de dólares al año durante 1981-1998, monto que resulta muy inferior a los 25.000 millones de que se habló en algún momento para tratar de presentar a Colombia como una “narcoeconomía”, lo cual es bastante exagerado. (Thoumi, 1994).<sup>43</sup>

A comienzos de los años noventa, el 90% de la producción mundial de la coca se realizaba en solo dos países, el Perú con el 60% y Bolivia con el 30%; Colombia solo participaba con el 8% y el resto lo aportaba Brasil y Ecuador. En todos los países el cultivo tiene lugar en pequeñas parcelas y en el caso colombiano, generalmente en bosques, zonas de colonización y en regiones apartadas. Como puede inferirse, la estructura de la producción de este cultivo es esencialmente atomizada por la participación de un número grande de pequeños productores.

---

<sup>42</sup> Es inexacto también conceptualizar la crisis como el producto de la ausencia de reformas por parte de las elites políticas colombianas; que estas hayan sido tardías, incompletas o mal concebidas es otra cosa. La crisis política de los 80 parte de las dificultades inherentes al tránsito de una democracia liberal basada en una participación política limitada y una distribución inequitativa de la riqueza, hacia una más abierta, participativa y justa. (Hoskin, pag. 161).

En cambio, la distribución y el comercio estaban concentrados en relativamente pocas manos. Hacia 1977, un pequeño grupo de empresarios establecidos en las cercanías de Medellín lograron transformar la operación de distribución individual a un negocio a gran escala en la Florida. Las extraordinarias ganancias les permitieron realizar masivas inversiones en infraestructura, transporte, logística y redes de comercialización logrando un alto grado de integración vertical y un complejo de procesamiento de la droga con base en el Departamento del Caquetá.

Existen buenas razones para pensar que si bien las utilidades provenientes del tráfico de drogas generaron un auge económico en algunas regiones del país, también indujeron importantes efectos negativos tales como inversiones especulativas y el abaratamiento del contrabando de bienes manufacturados. Este segundo efecto se asimila al que se conoce en la literatura económica como “enfermedad holandesa”, por ello aunque no existe información confiable para cuantificar su impacto global si fue claro en la década de los 80 y 90 que las divisas y la liquidez que proporcionó la economía ilegal incrementó la demanda agregada en el corto plazo, buena parte de ella se filtró hacia el exterior, principalmente por la vía del contrabando.

Desde el punto de vista de la teoría económica convencional el flujo de divisas hacia el país debería tener el efecto de incrementar las reservas internacionales, aliviando así la presión de la deuda externa, y mejorando la posición de la balanza de pagos. Como resultado de este proceso muchos economistas concluían que el impacto económico era realmente beneficioso. Sin embargo, los hechos fueron demostrando que en el plano estrictamente económico este flujo de divisas produjo una revaluación tal de la moneda que agudizó la llamada “enfermedad holandesa” e incrementó la inflación. Si en materia económica los efectos fueron bastante nocivos, en el campo social y político el impacto fue destructivo: violencia, corrupción y anomia social.<sup>44</sup>

El ex presidente López atribuyó los orígenes del narcotráfico a tres factores principales: el aumento del consumo de la droga en los Estados Unidos, la ubicación geográfica de Colombia y la disponibilidad de una amplia reserva de talento empresarial para negocios clandestinos. Otro

---

<sup>44</sup> La evasión tributaria es otra reconocida actividad ilegal que creció durante este periodo, los impuestos sobre los ingresos y la riqueza que ascendieron al 4.6% del PIB en 1970, cayeron al 2.7% en 1981. Con tasas de crecimiento en alza, inflación sin mayores cambios y distribución del ingreso similar, es razonable llegar a la conclusión que la caída brusca en los recaudos se debe al incremento de la evasión tributaria. Los sucesivos gobiernos han reconocido este problema y con frecuencia han declarado amnistías que por lo previsible de su promulgación al comienzo de las administraciones resultaron totalmente ineficientes en el largo plazo. Lo que no es claro estadísticamente, pero se puede argumentar económicamente, es que el incremento en la evasión tributaria está correlacionado con el crecimiento de la economía ilegal y la falta penalización de la evasión tributaria.

factor, que obviamente López no mencionó, fue la tolerancia de su propio gobierno y el de Turbay ante el contrabando, el auge de la marihuana, los inicios del tráfico de cocaína y el lavado de los dineros “calientes”; la relación mafia –Estado constituye el verdadero meollo del problema.

Algunos países latinoamericanos han tenido o tienen conflictos como resultado de la confrontación entre el Estado y las guerrillas o procesos asociados a intensas luchas sociales por motivos económicos y políticos, pero en muy pocos han coincidido como en Colombia múltiples dimensiones. En ninguno de ellos, incluido México, ha llegado a tener tanta incidencia sobre el orden social, el narcotráfico. El sorpresivo crecimiento de los recursos del narcotráfico a comienzos de la década de los 80 y la consolidación de las mafias colombianas en los mercados internacionales influyó de manera definitiva en los problemas políticos internos y en la vida institucional del país.

Algunos trabajos ya han demostrado las ventajas comparativas que desde lado de la economía explican su fortalecimiento, derivadas fundamentalmente de los recursos geográficos, es decir se trata de ventajas comparativas neoclásicas, intensivas en la dotación relativa de factores productivos. Pero por tratarse de una economía ilegal perseguida internacionalmente no es posible explicar su desarrollo apelando únicamente a la lógica económica, se hace necesario extender el concepto a lo social y político. El narcotráfico pudo incidir en el país como consecuencia de una característica intrínseca del negocio que es la gran cantidad de población que puede involucrar creando una considerable base social de productores, campesinos, “raspachines” procesadores, comerciantes, intermediarios, sector financiero, logística internacional, mulas, políticos, militares y demás.

El narcotráfico hizo su aparición en medio de una situación de debilidad institucional en la que el establecimiento vio como único peligro a la oposición armada, mientras los peligros de la corrupción y el narcotráfico siempre fueron minimizados y para la guerrilla era una fuente alternativa de recursos económicos sin mayores problemas ideológicos pues se trataba del “mercado” imperialista”. No hay que olvidar la geografía política, las mejores tierras para su cultivo estaban en las zonas de la colonización armada, distantes del centro y protegidas por los grupos insurgentes.

Otro factor poco considerado pero muy importante, que es señalado por Guerrero (1999), tiene que ver con el contexto internacional y las políticas de seguridad continental. El auge y del narcotráfico fue favorecido por su conexión temprana con los planes de contrainsurgencia,

especialmente en la guerra contra la revolución sandinista y en general en la situación pre revolucionaria de varios países de Centro América.

“Existen los documentos que comprueban que en el llamado escándalo Irán-Contras, el General Oliver North y varias dependencias de la Casa Blanca mantuvieron durante cerca de dos a tres años un negocio continuado que incluyó el tráfico de cocaína hacia los mercados estadounidenses, a cambio de suministrar las armas necesarias para la Contra y para las milicias iraníes, en operaciones encubiertas de gran escala que se realizan desde 1984, según se ha podido establecer, hasta 1987” (Guerrero, 1999: 232.).

El autor adicionalmente apoya su tesis citando apartes del informe de la Comisión Kerry del Senado de EEUU:

” Hay pruebas de que en las zonas de combate miembros de la Contra en toda la región se entregaron al tráfico de droga. Está claro que la red de apoyo de los Contras era utilizada por el tráfico de droga organizado y que los mismos elementos de la Contra recurren con pleno conocimiento de causa a una ayuda financiera y material por parte de traficantes de droga....el Departamento de Estado escogió 4 sociedades que poseían y dirigían narcotraficantes para suministrar ayuda humanitaria... en el mejor de los casos los responsables del Departamento de Estado dieron muestras de negligencia...en el peor, se trataba de cerrar los ojos ante negocios de sociedades que utilizan actividades legítimas para cubrir su tráfico de drogas...los narcotraficantes comprendieron muy bien cuál era la prioridad del gobierno norteamericano” ( Guerrero 1999: 233).

Esta alianza de funcionarios, que cooptan a los narcotraficantes para ejecutar planes estratégicos de seguridad internacional, le otorgó a las mafias un lugar privilegiado sobre la política interna del país, los años del crecimiento exponencial del negocio coinciden con la llegada de mercenarios al país para entrenar y dotar de armas y tecnología a diferentes grupos armados, como el caso de Yair Klein y su comando de 20 israelíes y los británicos Gibson, Mc Lease, Tomkins y Owen. De manera análoga la simultánea proliferación de grupos paramilitares en numerosas regiones del país es una aplicación del” modelo de la Contra nicaragüense” a un conflicto irregular, como el colombiano.

No sobra señalar, que la tradición ilegal colombiana se nutre de la semi ilegalidad existente en la economía legal y formal del país, en vista de la evasión de impuestos, el contrabando, el lavado de dinero, la propiedad ilícita sobre predios urbanos y rurales. En Colombia, la ilegalidad no necesariamente implica estigmatización social y, al contrario, con frecuencia lo consideran legítimo o inevitable y lo practican. La autoridad estatal, en teoría guardiana de la legalidad, es débil y merece poco respeto y lealtad y en muchas ocasiones por ineficiencia, corrupción o lógica política termina en decisiones contradictorias, es decir legalizando de hecho situaciones

contra el Derecho, de tal forma que el contraste entre esta realidad social y el formalismo jurídico, igualmente enraizado, es una de las contradicciones notables entre la forma y el contenido del orden social colombiano.

Sin embargo, la ofensiva gubernamental no logró dismantelar las organizaciones mafiosas y devolverle todo el poder necesario a la justicia. El 3 de diciembre de 1981 se dio a conocer en Colombia la creación de un grupo promovido y financiado por los narcotraficantes, con el objeto de garantizar su propia seguridad y de reprimir los secuestros de que podían ser víctimas por parte de la guerrilla y de la delincuencia común. El grupo denominado "Muerte a Secuestradores" (MAS) fue el resultado de una reunión sostenida entre 233 jefes del narcotráfico, en la cual cada uno se comprometió a colocar 10 hombres armados y 2 millones de pesos para la "empresa". El grupo comenzó su actividad delictiva con 2.230 hombres armados y un capital de 446 millones de pesos. (Arrieta y Orjuela, 1989: 225).

La aparición del MAS marcó el inicio de una nueva estrategia de un sector dominante dentro de la actividad del narcotráfico, en virtud de la cual la élite emergente enfrentaría militarmente a quienes intentan vulnerar cualquiera de sus intereses, abriendo de este modo las puertas para la entrada en Colombia del paramilitarismo. Mediante la acción de las bandas paramilitares, sectores dedicados al tráfico de drogas en alianza con otros grupos del poder económico, político y militar del país estuvieron en condiciones de enfrentar con éxito a grupos guerrilleros que como el M-19 y las FARC habían encontrado en ellos una fuente de financiamiento a través del secuestro, y al gobierno cuando pretendía aplicar justicia contra los delitos de los narcotraficantes.

La creciente conciencia de este problema nacional convenció a muchos colombianos de que simplemente no podían ignorar por más tiempo el tráfico de la cocaína ni la adicción a la droga en alza en algunos sectores de la población, ni tampoco seguir considerándolo como un problema "gringo", que tenía que ser solucionado por los norteamericanos. El golpe de Betancur, con la extradición de Carlos Lehder y otros capos, asustó a los líderes del cartel de Medellín y los forzó a esconderse en Panamá, desde donde se comunicaron con el ex Presidente López Michelsen para negar cualquier responsabilidad en el asesinato del Ministro de Justicia y hacer una oferta de paz al Presidente Betancur. Ofrecían retirarse del negocio, salirse de la política, repatriar miles de millones de dólares, ayudar a combatir el narcotráfico y cancelar la deuda externa a cambio de su "reincorporación" a la sociedad y el perdón de sus delitos.

Apenas conoció la embajada de los EEUU los avances de estas reuniones secretas estableció firmes objeciones contra cualquier tipo de negociación y para colmo cuando se filtró en los medios de comunicación la noticia se produjo tal tormenta política que el gobierno de Belisario Betancur se apuró a negar y rechazar la participación en estas negociaciones. Aunque ni Estados Unidos ni el gobierno colombiano estaban en disposición de aceptar tales tratos, no se puede dejar de pensar si se perdió una oportunidad de oro para establecer un convenio beneficioso para el país.

Parece claro que los gobiernos de Estados Unidos y Colombia desde mediados de la década del setenta, período en que surge el asunto de la droga como tema central de las relaciones bilaterales, poseen dos enfoques distintos sobre la naturaleza y alcance del fenómeno, la mejor forma de combatirlo y el tipo de cuestiones en juego para ambos países. En líneas generales, independientemente de las diferencias, Colombia ha cooperado con EEUU en esta materia asumiendo casi el total de los costos.

Varios datos hacían viable políticamente una salida negociada con la burguesía emergente que produjo el negocio del narcotráfico. Pero mientras el “Cartel de Cali” se dedicaba lo más discretamente posible al negocio, el “Cartel de Medellín” se involucraba en la política electoral y hacían mucho ruido; Pablo Escobar fundó el movimiento “Civismo en Marcha” y Carlos Lehder fundó en el Quindío el Movimiento Latino Nacional, una mezcla espantosa de nazismo, populismo, antiimperialismo y otras ocurrencias.

La posible aceptación social de los capitalistas parias no era un asunto exclusivamente nacional y a comienzos de los años 80, el gobierno de los Estados Unidos cambió su percepción del peligro de las drogas y elevó su status hasta convertirlo en un problema del orden internacional y de la seguridad nacional, con lo cual la presión sobre Colombia fue adquiriendo dimensiones tales que cerró cualquier espacio para las concesiones.

Así como es evidente que el problema de las drogas no es un asunto colombiano, también lo es que el tráfico y consumo de drogas está en una etapa de amplia diversificación y que la aplicación del Tratado de Extradición no ha logrado ninguno de los objetivos, no ha significado ni reducción de la entrada de la droga al mercado norteamericano ni efecto disuasivo sobre los individuos y grupos ligados a los negocios de los narcóticos. Los carteles de Medellín y Cali controlaban el 80% del tráfico andino de cocaína con ingresos anuales estimados entre 2.000 y 4.000 millones de dólares.

Más que para producir y traficar la droga, los narcotraficantes comenzaron a hacerse presente en el campo para adelantar un aspecto diferente del negocio: el lavado y la reinversión de utilidades por medio de la adquisición de bienes raíces, especialmente fincas ganaderas. La situación de mediados de los 80 era sumamente favorable para esto porque muchos propietarios, cansados de las invasiones campesinas y de la extorsión de las guerrillas, estaban ansiosos de desprenderse de sus tierras y la sorpresiva demanda con precios generosos era una oportunidad que no se podía desaprovechar. Los cálculos de los investigadores del Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, CEGA, indican que las extensiones en poder de los narcotraficantes superaban los 2 millones de hectáreas lo cual equivale a un 10% de la superficie agropecuaria del país.

Para 1989 se estimaba que el 7,9% de la población total del país y el 23,6% de la población rural se encontraba bajo algún tipo de presión derivada de las actividades ilícitas y que la violencia guerrillera afectaba una magnitud del orden del 16,6% del producto agropecuario y alrededor del 9% del producto nacional, con diferencias significativas entre las diferentes regiones. De hecho, un examen detallado de cada una de las regiones dejaba de ver que la inseguridad rural afectaba de manera más profunda a las actividades relacionadas del sector ganadero, y ello, naturalmente, tenía que ver con la situación geográfica de las zonas de ganadería que son por lo general las más apartadas y propicias para el actuar de los grupos guerrilleros.

El modelo impulsado por el narcotráfico, transformó el latifundio tradicional ganadero al desarrollar enormes innovaciones tecnológicas, la tecnificación de los establos, la extensión del fluido eléctrico hasta las fincas y la importación masiva de los reproductores de raza, a lo cual hay que agregar el fortalecimiento de formas de organización de “autodefensas” para brindar seguridad a la actividad económica en esas zonas. Este modelo impulsó una gran movilidad empresarial, al propiciar la compra de las fincas a bajos precios por nuevos empresarios que tienen el capital y la “fuerza” necesaria para afrontar el riesgo. Aún cuando parezca contradecir el sentido común, los efectos de la violencia sobre la actividad agropecuaria fueron reducidos y no generaron situaciones significativas de incertidumbre sobre la inversión, máxime si se tiene en cuenta, además del fenómeno anterior, que el gran peso de la agricultura comercial en Colombia corresponde a zonas planas y bastante integradas a los principales centros urbanos, lo que hace difícil desde una perspectiva puramente militar el establecimiento o movilización de grupos guerrilleros.

Si bien, como anotó Bejarano en su momento (1989) la intensidad del conflicto no afectaba de manera sensible y directa el aparato productivo, cuando se considera el problema en la perspectiva de largo plazo, ya no basta examinar los efectos directos, sino que es necesario remitirse tanto a los efectos colaterales de perturbación social como a la sensibilidad estratégica del sistema. Bastaba observar los mapas para darse cuenta de que existía una debilidad estratégica potencial del sistema económico, que lo hacía vulnerable a un eventual aumento de la intensidad del conflicto en las zonas cafeteras, bananeras, en zonas de frontera y en regiones de agricultura comercial de exportación.

La economía de la droga ha propiciado un remezón de las estructuras sociales. Sus efectos no produjeron tan sólo una bonanza de los sectores inmobiliarios y financiero, sino que además ha conllevado desequilibrios macroeconómicos y una profunda contra reforma agraria, intensificando las desigualdades sociales y la desconfianza frente al Estado. A causa de la droga, una gran parte de la sociedad ha definido sus propias normas, sus redes de influencia, códigos de transacción sin entenderse con las regulaciones estatales, como no sea para desviarla en su propio beneficio. Las fronteras entre lo legal y lo ilegal desaparecieron en muchos sectores y el conjunto de la sociedad se fue quedando sin razones para confiar en un Estado ausente y autista. (Pecaut, 2006)

El rápido crecimiento de la economía informal, acelerado por la narco bonanza ha acentuado el debilitamiento del Estado y ha incrementado la falta de respeto hacia sus leyes y reglamentos. En una sociedad en que la mayoría de la gente respeta las leyes es muy arriesgado para un individuo no hacerlo; inversamente, cuando la mayoría no las respeta, es muy costoso acatarlas. En Colombia la falta de respeto hacia la Ley ha crecido a tal punto que es posible argumentar que el país ha caído en lo que se puede llamar una “trampa de la deshonestidad”, en la cual es normal violar las leyes si el riesgo de hacerlo es extremadamente bajo o inexistente (Thoumi, 1990).

El avance inusitado del narcotráfico en tres amplias etapas concomitantes, cuales fueron la adquisición de un sólido poder económico, la expansión territorial hacia importantes y estratégicas zonas geográficas y la infiltración evidenciada en las diversas ramas del poder público donde la rama legislativa constituía su principal objetivo, se vio favorecido por la

benevolencia con que se asimilaba lo que se constituía en el más nocivo flagelo de los últimos tiempos.<sup>45</sup>

Existen diferentes tipos de aparatos de violencia vinculados a las empresas narcotraficantes colombianas. En general, los aparatos de violencia en un sentido estricto no hacen parte de la empresa misma sino que sus servicios se subcontratan. El "sicariato" constituido por bandas juveniles de la capital antioqueña, básicamente, ha sido uno de los aparatos de violencia más importantes al servicio del narcotráfico. Los resultados de las investigaciones realizadas atribuyen dicho fenómeno a lo que Arlachi (1989) llama la "disgregación cultural", es decir, la combinación de pobreza, falta de atención del Estado y crisis valorativa expresada en la brecha entre el alto valor que se le asigna al éxito económico y las posibilidades reales de alcanzarlo mediante las vías legales.

No obstante la verdad que encierran estas conclusiones, es necesario agregar que al intentar explicar la aparición del sicariato tan sólo con la llamada "disgregación cultural", se corre el riesgo de olvidar el papel de aquellos actores sociales que como los narcotraficantes con su demanda de mano de obra potenciaron descomunadamente un fenómeno de bandidaje juvenil que es posible encontrar en muchas otras ciudades del mundo. En otras ciudades de Colombia, por ejemplo, donde existen las mismas condiciones estructurales y numerosas bandas juveniles no se produjo el sicariato tal como se desarrolló en Medellín; probablemente la razón sea que no hubo, tampoco un actor que demandara violencia a los niveles del "cartel de Medellín".

El otro gran aparato de violencia que han usado los narcotraficantes colombianos son los denominados: "grupos paramilitares". Con frecuencia éste fenómeno ha sido explicado de la siguiente manera: En su condición de nuevos terratenientes los narcotraficantes decidieron combatir a los movimientos insurgentes. Se ha podido constatar empíricamente (CEGA, 1990) que gran parte de las inmensas compras de tierra por parte de estos individuos fueron efectuadas en regiones con fuerte presencia guerrillera. Al entrar a formar parte de la coalición entre propietarios de la tierra tradicionales amenazados por la extorsión guerrillera y las Fuerzas

---

<sup>45</sup> El mercado conformado por dos sectores, uno oligopolico y otro competitivo, es extremadamente dinámico, las unidades que actúan en el continuamente tienen que transformarse y adaptarse a las nuevas circunstancias. Las empresas del sector oligopolico son el corazón del sistema cuyas características centrales son la estructuración de una red que permite introducir grandes cantidades de la mercancía al mercado consumidor y el suministro de insumos y recursos necesarios ilegales al sector competitivo para su funcionamiento. Por su parte el sector competitivo se ubica en los dos extremos de la cadena, de un lado se encuentran los cultivadores campesinos, en su mayoría independientes, y los pequeños acopiadores y comerciantes y en el otro lado están ubicados los distribuidores y vendedores callejeros. (Krauthausen, Sarmiento, 1991).

Armadas que a través de las llamadas "Autodefensas" buscaban una mayor eficiencia en la guerra irregular contra la guerrilla, era para los narcotraficantes un desenlace lógico.

Si bien el argumento anterior tiene mucho de razón, es necesario agregar que el impulso de este tipo de aparatos pudo obedecer también a una poderosa razón ligada estrechamente al mercado ilegal de la cocaína: los grupos paramilitares fueron conductos ideales para acceder a aparatos de violencia que pese a poderse manipular de tal forma que cumplieran las ordenes de la empresa narcotraficante, no dejaban de estar cobijados por la legalidad que representaba el apoyo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la guerrilla.

El control de varias organizaciones de este tipo les permitió la utilización de una sofisticada red de comunicaciones para operaciones ilegales de toda índole. Sin embargo, a medida que la violencia ya no sólo es utilizada para impedir la acción aislada de las autoridades, si no para imponer medidas políticas y judiciales que puedan garantizar la impunidad, ésta estrategia tiende a convertirse en un arma de doble filo. Al ejercer el "veto por asesinato" en la toma de decisiones de alcance nacional e internacional, la presión ejercida abiertamente pone en entredicho la soberanía del Estado, forzándolo a reaccionar agresivamente.

En 1984, se abrió una nueva fase, cuando Rodrigo Lara Bonilla, Ministro de Justicia y unos de los jóvenes dirigentes del Nuevo Liberalismo liderado por la figura carismática de Luis Carlos Galán, decidió presionar la extradición, destapó la olla podrida de los equipos de futbol profesional, extraditó a una notable figura del empresariado paisa, destruyó en las selvas del Caquetá el mayor laboratorio de cocaína y le declaró la guerra a todas las manifestaciones de economía ilegal. A los pocos días el ministro cayó asesinado y con ello toda posibilidad de tregua, la guerra entre el gobierno y los narcotraficantes, agrupados bajo el mote de "los Extraditables" dominaría el escenario nacional en los siguientes años.

El asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, partidario de una represión vigorosa a los narcotraficantes, demostraba que los miembros del Cartel estaban dispuestos a desafiar directamente la autoridad del poder. Golpearon luego a diversos magistrados del país, mataron en diciembre de 1989 al director de El Espectador, por haber reproducido una investigación norteamericana sobre las mafias de la droga, atentaron contra la vida de Enrique Parejo, embajador de Colombia en Budapest y sucesor de Rodrigo Lara en la cartera de justicia y

posteriormente fueron responsables del asesinato de Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo y Carlos Pizarro, candidatos a la presidencia de la República para el período 1990-1994.<sup>46</sup>

Desde 1984, el gobierno se esforzó por enfrentar este desafío directo, logra el arresto de algunos traficantes de primer plano y obligó a otros a refugiarse fuera de Colombia. En varias ocasiones hace uso del tratado de extradición. A comienzos de 1987, logra entregar a Carlos Lehder a la justicia norteamericana y como respuesta al asesinato del candidato del partido liberal a la presidencia de la República, Luis Carlos Galán, en 1989, desata una guerra frontal que da como resultado la extradición de varios narcotraficantes, el decomiso de droga, la expropiación de valiosos inmuebles y la baja del jefe militar y número dos del cartel de Medellín: Rodríguez Gacha.

Dos eventos significativos en la lucha internacional contra las drogas ocurrieron en 1990. Primero, las Naciones Unidas manifestaron su preocupación sobre el comercio ilícito de la droga y acordaron iniciar programas para limitar la oferta, prevenir el lavado de activos y aumentar la conciencia pública sobre el consumo de las drogas y los países andinos, por su parte, se comprometieron a fortalecer los programas para la erradicación definitiva del narcotráfico. El objetivo fundamental de la política de control por el lado de la oferta es reducir la producción y así limitar la cantidad disponible para la venta. Una política de control exitosa de la oferta comprende un alza en el costo de oportunidad de la producción, lo cual requiere una serie de condiciones que son difíciles que se cumplan como encontrar cultivos alternativos con rentabilidad superior, una incapacidad por parte de los productores para abrir nuevas oportunidades en el negocio y una policía eficiente e incorruptible.<sup>47</sup>

Los empresarios del narcotráfico intentaron formar una organización para influenciar el mercado, es decir un cartel en términos formales, pero terminaron construyendo una asociación que

---

<sup>46</sup> Las formas particulares asumidas por el narcotráfico en procura de la preservación de su riqueza ilícita, se basan en la conformación de grupos ejecutores de las más atroces y tenebrosas acciones dando origen a las bandas de sicarios y de "justicia privada". Como depredadores en la modalidad del sicario han sido condicionados jóvenes de origen humilde bajo la promesa de una atractiva remuneración económica. Esos adolescentes normalmente proceden de familias de escasos recursos económicos, con profundos conflictos internos y sin ningún principio moral y de valor por la vida misma.

<sup>47</sup> Cuando, pese a ser prohibidos, determinados bienes y servicios cuentan con la demanda suficiente, se crean mercados ilegales en los que se desempeñan empresarios ilegales. La ilegalidad del mercado determina tres fenómenos particulares, los contratos entre los diversos actores no pueden ser demandados ante una instancia supra partes, la mercancía puede ser decomisada por las autoridades y los actores ilegales en cualquier momento pueden ser detenidos y juzgados. Por las condiciones de riesgo, los costos de transacción se multiplican, contribuyendo a que los empresarios ilegales se valgan de mecanismos de organización como son las redes clandestinas y a combinar recursos económicos, políticos y militares de una manera diferente de cómo lo hacen las empresas legales. Los problemas con los países vecinos constituyen una de las prioridades de todos los países del mundo más si hay asuntos pendientes.

privilegiaba otros asuntos de tipo político como consecuencia de la necesidad de combatir la política de extradición del gobierno y responder a la amenaza de secuestros por parte de la guerrilla, más que controlar el mercado terminaron buscando capturar el Estado.

La inserción de la industria en la sociedad colombiana ha sido compleja, diversa y condicionada por la naturaleza ilegal del negocio, por las instituciones y por la debilidad del Estado. Los intentos por crear una base política independiente han fracasado, aunque han obtenido influencia notable cuando han seguido una aproximación de bajo perfil que no pretende perturbar abiertamente el establecimiento político. Los grandes recursos de la industria, la extendida ilegalidad de muchas actividades y la gran economía subterránea han proporcionado amplios canales para el lavado de activos. Aunque la influencia económica es evidente en algunas regiones y sectores, especialmente en propiedad raíz, no es posible determinar hasta qué punto este capital se ha invertido en sectores industriales y actividades no tradicionales.

Para finales de la década de los noventa ya era más o menos claro, ante el fracaso de las políticas de oferta, que para resolver el grave y creciente problema del tráfico de cocaína las opciones se estaban reduciendo a declarar una guerra total, negociar con los carteles o legalizar el comercio de la coca. Los escenarios de negociación y legalización resultaban muy complicados por el tema de la soberanía política dentro de Colombia y por la política exterior de los Estados Unidos, el jugador global determinante en el asunto.

La ofensiva narcotraficante desatada a mediados de 1989 para impedir la aprobación del tratado de extradición produjo el efecto contrario: entre agosto de 1989 y enero de 1990, 15 narcotraficantes fueron extraditados a EEUU, muchos otros detenidos o dados de baja y gran cantidad de propiedades incautadas. Mientras que el Estado arremetía contra el Cartel de Medellín sus competidores de Cali, que no habían usado la violencia en forma excesiva incrementaron sustancialmente su participación en el mercado.

El asesinato de Luis Carlos Galán el 18 de agosto de 1989, durante el transcurso de una reunión electoral en Soacha cerca de Bogotá significó un viraje de fondo por la conmoción que suscitó, comparable solo con el punto de inflexión que marcó el asesinato de Gaitán. Galán no sólo había logrado unir al Partido Liberal con miras a la elección presidencial de 1990 sino que tenía, además, el aura de haber luchado con el Nuevo Liberalismo, contra la corrupción, el narcotráfico y el clientelismo. A juzgar por numerosos indicios, incluso antes de este magnicidio la situación ya se estaba encaminando hacia un enfrentamiento decisivo. Al gobierno no le quedó otra alternativa que la declaración de guerra abierta a los narcotraficantes.

Las medidas anunciadas fueron desde el retorno a la utilización de la extradición por vía administrativa, hasta el embargo de bienes de los narcos, pasando por el aumento de plazos de arresto preventivo y la supresión de jurados para los procesos referidos a las actividades vinculadas con este tipo de delitos. Durante algunas semanas la respuesta de los narcotraficantes fue relativamente moderada, después recurrieron al terrorismo devastador, para posteriormente reconocer la derrota y ofrecer una salida negociada, que por razones desconocidas nunca se concretó y produjo una nueva escalada de violencia.

Diversos sectores se apresuraron a calificar esta guerra como la “guerra de Barco”, como si fuera el resultado de una obstinación personal. Los testimonios de solidaridad con el gobierno llegaron de diferentes países y mientras el Presidente recibió todo el respaldo y la admiración internacional, internamente el apoyo era menos entusiasta. Los opositores y la izquierda se pronunciaron a favor de un “diálogo” que resultó confuso para la opinión, que no entendía como se recomendaba negociar con quienes habían financiado los grandes crímenes cometidos por los paramilitares. No era claro como criticar la pasividad frente a los paramilitares y condenar la persecución implacable a los narcotraficantes, si era evidente que se trataba casi de las mismas personas.

Se puede estimar que Colombia en esta ocasión estuvo al borde del abismo, pero también que a pesar de la fragilidad del gobierno, la falta de solidaridad interna y la confusión de los líderes políticos, las estructuras colombianas demostraron una vez más, que fueron capaces de resistir una violencia generalizada sin colapsar ni recurrir a una salida autoritaria. Conviene, además, recordar que de todos los países de la región Colombia logró un desempeño macroeconómico positivo con crecimiento económico alto, inflación baja y mejoras en algunos indicadores sociales. Es cierto que las bases de este desarrollo no son suficientemente sólidas y que la economía ilegal explica una parte de los resultados, pero es clave tener en cuenta este hecho para poder encontrar una explicación a un hecho notable: que la violencia no afectó el desempeño económico. Esta es una relación interesante a lo largo de la historia Colombiana moderna.

El balance que deja la "guerra de las drogas" de 1989-1990 parece sugerir que tanto las "mafias" como el gobierno llegaron a la conclusión de que para ambos es mejor evitar las confrontaciones frontales. Con su política de "fortalecimiento de la justicia" el presidente Gaviria concedió la no extradición a los narcotraficantes que se entregaran y confesaran por lo menos un delito aún antes de que la Asamblea Nacional Constituyente con su prohibición de la

extradición elevara a rango constitucional un tema legislativo. Con el gobierno de Gaviria se produce un viraje fundamental en el enfoque, se dejo de lado una irregular guerra contra las drogas y se puso en práctica una política de contención, es decir controlar su expansión, revertir su consolidación y evitar su evolución.

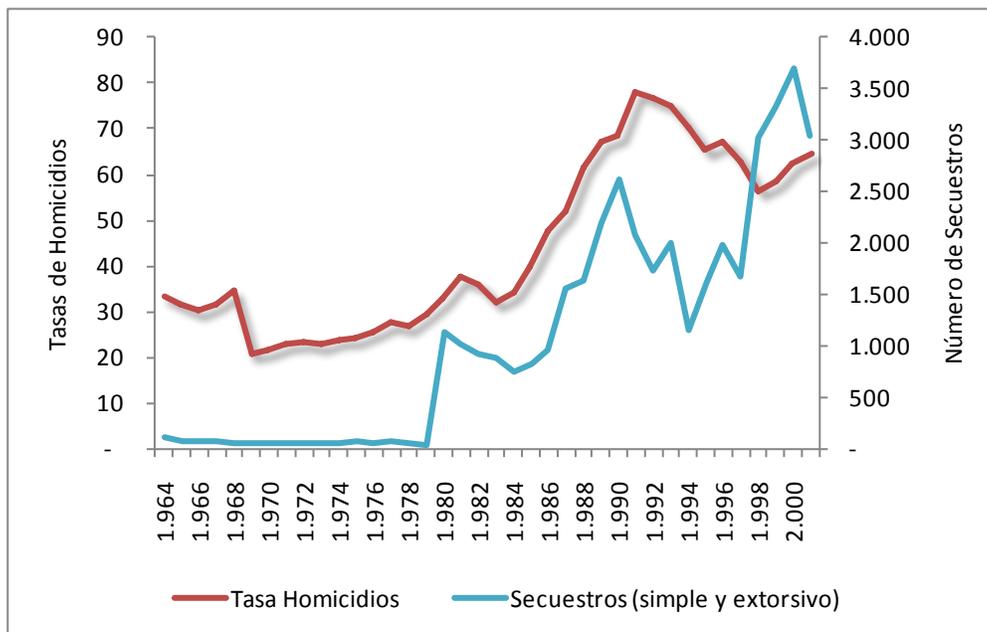
**Tabla 6 Secuestros extorsivos pagados y monto pagado 1991 - 2007**

(Millones de pesos de 1995)

Año	Secuestros extorsivos pagados	Montos pagados
1.991	863	60.228
1.992	806	56.250
1.993	646	45.084
1.994	729	50.876
1.995	623	43.479
1.996	957	66.788
1.997	4.624	322.705

**Fuente:** Policía Nacional y Cálculos Propios

**Gráfica 9 Tasa de Homicidios y Secuestros (Simple y extorsivo) 1964 - 2001**



**Fuente:** Policía Nacional y Cálculos Propios.

Lo anterior, sin embargo, no significa que la abierta confrontación entre sectores del narcotráfico y el Estado colombiano pertenezca al pasado, la posibilidad de la violencia sigue latente: la evolución del negocio, las cambiantes relaciones de fuerza y las presiones internacionales pueden replantear el escenario y conducir a una nueva confrontación.

En los últimos años se han logrado descensos muy significativos del área sembrada de coca y de la producción. Mientras en el año 2000 el área sembrada fue de 162.289 hectáreas para el 2008 fue de 81.000 y entre 2007 y 2008 la producción de cocaína cayó en un 28% y lo que es interesante es que dicha reducción se ha logrado mediante el método de erradicación manual, lo cual trae enormes beneficios sociales y ambientales. (Rangel y Medellín, 2010)

El Estado ha logrado importantes éxitos en la desarticulación de numerosas bandas criminales dedicadas al negocio del narcotráfico como el poderoso cartel del Norte del Valle y lo que es más importante, cada vez más las autoridades se demoran menos tiempo en capturar o dar de baja a los capos, con lo cual desapareció la posibilidad de que algún líder de estos grupos pueda consolidar un imperio como el que estableció, en su momento, Pablo Escobar.

Los traficantes de drogas no solo son actores “racionales” en términos económicos sino también en su accionar político y social, lo cual no significa que no cometan a menudo graves errores en su cálculo estratégico. Mientras el lucrativo negocio ilícito radicaliza la lógica capitalista de maximización de los beneficios, simultáneamente requiere potenciar la amenaza y el uso de la fuerza para asegurar la defensa y proyección de sus intereses.

Al buscar las causas de la crisis actual, esta puede atribuirse al menos parcialmente al crecimiento de la narco industria, sin embargo esta ha sido mas bien una catalizadora de la crisis y no su causa principal (Thoumi, 1990). La crisis colombiana es fundamentalmente institucional, el resultado de instituciones que no han evolucionado con la suficiente rapidez y que se han vuelto inadecuadas para enfrentar los problemas sociales. Históricamente el Estado colombiano ha sido controlado por una elite, por lo que sus acciones no se han percibido por la mayoría de las gentes como medidas que buscan maximizar algún concepto de bienestar social

La sociedad colombiana necesita reformas estructurales importantes para establecer un capitalismo democrático. Infortunadamente, si el narcotráfico continua, este será un obstáculo muy grave a cualquier reforma en esta dirección pues continuara alimentando la economía subterránea y debilitando al Estado.

## **6. LA CONSTITUCIÓN DEL 91 Y LAS INCERTIDUMBRES DE LA APERTURA.**

El periodo post Frente Nacional se caracterizó, en términos generales, por una profundización de varios aspectos del periodo anterior, las políticas intermedias y graduales, entre el keynesianismo y el neoliberalismo se mantuvieron. Este tipo de políticas permitió sortear las dificultades macroeconómicas y lograr un crecimiento moderado del producto interno, con una inflación baja pero con un Estado cada vez más obeso como resultado de las necesidades de reproducción del clientelismo.

La ausencia de políticas audaces de largo plazo frenó la continuidad del cambio estructural y produjo un desequilibrio profundo del sistema económico que se manifestó en un retroceso en muchos indicadores macroeconómicos, en la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. Adicionalmente, el uso indiscriminado de los recursos públicos por parte de la clase política dio lugar a una enorme corrupción y la avidez de rentas fue tal que prosperó una economía paralela de tipo ilegal.

Durante estos años, las políticas económicas de Colombia han sido principalmente reactivas, respondiendo a cambios en el sector externo y a presiones internas derivadas de los cambios estructurales dinámicos. En el caso colombiano es claro el dilema entre necesidades de reformas de largo plazo y estabilidad política en el corto plazo, entre audacia y conservadurismo, el resultado ha sido políticas de adaptación lenta y gradual a las exigencias del desarrollo, la modernidad y el bienestar, que producen en suma, un crecimiento medio, estable y con inequidad.

El programa de reforma de la administración del Presidente Cesar Gaviria (1990-1994) sigue de cerca a la administración Barco, en la cual Gaviria fue Ministro de Hacienda y de Gobierno. El programa incluye, una “apertura política” con la nueva Constitución como pieza clave; una profundización en la autonomía regional con la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales; el incremento sustancial del gasto social, y, un paquete de liberación económica del comercio y la cuenta de capitales, la privatización de bancos y empresas

públicas y las reformas a los mercados. Con todas estas reformas se pretendía contribuir al incremento de la democracia y a una disminución del rentismo y los privilegios.

Apenas posesionado Cesar Gaviria (1990-1994) se pronunció sobre la violencia política con razones que proyectaban un tratamiento social al problema. La violencia dijo no se iba a enfrentar mediante el simple recurso de las restricciones a la democracia sino a través de la modernización y el cambio y en cuanto al diálogo con los subversivos lo presentó como una concesión útil cuando sirve para buscar su desmovilización y desarme.

El crecimiento de Colombia es paradójico. El nivel de bienestar económico de la mayoría de la población ha aumentado mientras que muchos indicadores de calidad de vida se han deteriorado. Los indicadores de la productividad total de factores y la razón capital- producto han descendido en términos absolutos y como proporción del crecimiento de la producción, lo cual confirma el rezago de la industria frente a los cambios tecnológicos, económicos y gerenciales.

A comienzos de la década de los 90 el gobierno colombiano se encontraba cada vez más solo en América Latina tratando de mantener un régimen de orientación hacia dentro. Chile había sido el primer país en adoptar una reforma del comercio significativa, a mediados de los años 70 y en los años 80 muchos países establecieron programas de estabilización macroeconómica y ajuste estructural. Colombia, en cambio, se movía muy poco debido a que, a diferencia de la mayoría de los países, no padeció la crisis de la deuda externa ni desequilibrios macroeconómicos severos, de tal forma que fuera políticamente viable la formación de un consenso en torno a un viraje radical en el modelo de desarrollo.

En este sentido el programa de reforma del comercio iniciado en 1990 marcó un cambio importante en la estrategia de desarrollo, al reconocer que la política orientada hacia el exterior era necesaria para lograr los objetivos de desarrollo del país. Después de crear un consenso durante más de un año, el programa de reforma comenzó con la eliminación de la mayor parte de las restricciones a las importaciones, y su reemplazo con aranceles como principal instrumento de protección. Los aranceles en muchos productos fueron reducidos y la sustitución de instrumentos de protección empezó por acabar el aislamiento de la industria interna de los mercados externos al establecer un eslabón entre los precios internos y los precios internacionales.

Las reformas adoptadas en la década de los 90 disminuyeron las restricciones crediticias e incrementaron la eficiencia de las firmas. La evidencia empírica disponible confirma que la industria revirtió su tendencia y hoy el país cuenta con un sector más moderno y competitivo que antes. Como consecuencia de ésta nueva dinámica las exportaciones crecieron a tasas altas, la productividad multifactorial aumentó después de 1996 y el valor agregado por trabajador creció a tasas superiores a las observadas en Estados Unidos y Europa (Echavarría y Villamizar, 2007).<sup>48</sup>

Aunque el postulado de que la superación de los problemas económicos requería de un profundo cambio estructural era de amplio consenso intelectual, es importante señalar que el consenso en la administración Gaviria sostenía que las causas de los problemas eran el “enclaustramiento” de la economía colombiana y las pésimas políticas de carácter gradual e intermedio. En consecuencia el país requería un giro profundo a la ortodoxia con una política económica que promoviera la apertura de la cuenta corriente y de capitales y un manejo macroeconómico orientado a la estabilidad de precios.

El compromiso del gobierno Gaviria con la estrategia de la “apertura económica”, fue tan fuerte que decidió adelantar una profunda reforma cambiaria al Decreto 444 de 1967, la joya de la corona de la política económica liberal y cepalina. Una de las reformas propuestas por el gobierno fue relativa a la estructura y funcionamiento del sistema financiero que dispuso normas para la creación, fusión, escisión y liquidación de las entidades del sector. Adicionalmente, se incorporaron al estatuto legal diversos instrumentos de política financiera para complementar la política monetaria, al concebir el mercado de dinero como un sistema, tanto monetario como financiero.

En fin, la administración del Presidente Gaviria puso en marcha una estrategia económica fundamentada en un importante cambio estructural e institucional integrando la reforma a los mercados con un programa macroeconómico de estabilidad de precios. Sin embargo, el importante flujo de capitales de corto plazo que siguió a la liberalización de la cuenta de capitales, produjo una fuerte revaluación de la tasa de cambio real, lo cual afectó negativamente

---

<sup>48</sup> Los estudios sobre historia industrial del país indican que el proteccionismo claramente antecedió a la industrialización y cumplió un papel secundario con respecto a la expansión del mercado interno como consecuencia del auge cafetero y las fluctuaciones del tipo de cambio real. El país, además, efectuó un tránsito temprano hacia un modelo mixto, que combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones lo cual permitió un proceso de industrialización relativamente eficiente. Los problemas serios comenzaron cuando en los setenta se revaluó la tasa de cambio y se manejó pesadamente la bonanza cafetera, causando una enfermedad holandesa que debilitó los esfuerzos en marcha de diversificación y promoción de las exportaciones no tradicionales.

las exportaciones no tradicionales y, en un escenario de liberalización, facilitó un incremento desproporcionado de las importaciones que terminó convirtiendo la apertura económica en una “apertura hacia dentro”.

La apertura indujo un cambio hacia los cultivos permanente dando lugar a un uso de los factores más apropiado con la dotación de recursos. Bajo esta orientación se desarrollaron varios productos estrellas como el aceite de palma, las flores y otros potenciales, como la madera, las carnes en canal, el caucho y el cacao. El aumento en la competencia indujo precios más bajos de los alimentos y un alza en los salarios reales.

Todo régimen moderno tiene sus elites técnicas, el problema está en como las forma, selecciona y controla. Las ortodoxias económicas cambian, en algunos países latinoamericanos se pasó de la macroeconomía populista a la desarrollista, y desde comienzos de los ochenta, se fue consolidando la tendencia neoliberal, que logra una amplia hegemonía hasta la crisis del consenso de Washington a raíz del efecto tequila en México, 1992, y la crisis asiática en 1998. En el caso colombiano, a partir de 1990, se impone la tendencia ortodoxa en el manejo macroeconómico y el Consenso de Washington en el campo más general de las reformas estructurales y políticas públicas. En esta fase se privilegia el dialogo con los doctorados en economía de corte neoliberal y así se dan ventajas a las coaliciones políticas en las que estos hagan parte.<sup>49</sup>

La teoría del bienestar tradicional que resalta las fallas del mercado insiste en que las economías con políticas neo liberales tienden a generar una fuerte concentración de la propiedad y de los ingresos, mientras que la nueva teoría ortodoxa contempla un extenso catalogo de fallas del Estado para establecer categóricamente que la democracia y la propiedad privada son indisolubles. La nueva Constitución replantea este tema crucial, el concepto implícito que adopta es aquel según el cual la propiedad privada más afín con la democracia y el desarrollo es una propiedad bien distribuida en un mercado competitivo. Un escenario de ésta

---

<sup>49</sup> Según Paul Streeten, las comunidades del desarrollo están integradas por tres grupos: el sector académico y de investigación; la comunidad de las instituciones bilaterales y multilaterales o relacionadas con ellas y la más amplia comunidad de trabajadores de campo en programas de desarrollo. Los funcionarios que toman decisiones en los países en desarrollo están agrupados en el grupo b y los funcionarios nacionales de rango inferior en el grupo c. En este sentido se puede entender que los economistas colombianos de alto rango, mayoritariamente procedentes de la Universidad de los Andes y de los estratos altos, se sienten formando parte de una comunidad epistémica internacional cuyos principales centros están en Estados Unidos y Gran Bretaña. El poder de los economistas descansa en el acceso privilegiado a la información, el dominio del inglés, de técnicas estadísticas o econométricas y del manejo de la oferta de empleos y contratos de consultoría para sus colegas y amigos.

naturaleza no es el resultado de la espontaneidad del mercado sino de la regulación estatal y de una intervención en muchos aspectos.

Gaviria y su equipo le aseguraron a los grupos industriales, que la liberalización del comercio estaría acompañada de una devaluación de la moneda nacional. Durante el primer semestre de 1991 se promulgaron un conjunto de reformas comerciales y la abolición de los controles cambiarios. De pronto, las políticas gubernamentales habían generado un costoso círculo vicioso: la eliminación de los controles cambiarios generaron una afluencia masiva de capitales que revaluaron la moneda obligando al Banco de la República a vender títulos financieros, con el fin de neutralizar la revaluación, lo cual terminó subiendo la tasa de interés e inundando de liquidez al país.

Esta situación obligó al Ministro de Hacienda, Rudolf Hommes, y al Director de Planeación, Armando Montenegro, a profundizar la liberalización de importaciones mediante una jugada audaz de reducción fuerte de tarifas, simplificación de las mismas y eliminación de barreras comerciales. El sector privado consideró que la aceleración de la apertura había sido una traición al compromiso de gradualidad y el ala izquierda del Partido Liberal, liderado por Ernesto Samper, empezó a criticar la agenda modernizadora con la tesis de que la estrategia de desarrollo económico neoliberal de Gaviria era contradictoria con la Constitución del 91, que imponía una mayor intervención del Estado.

La sociedad colombiana pedía reformas estructurales importantes para establecer un capitalismo democrático entre las cuales se mencionaba comúnmente las siguientes: primero, el sistema de mercado debía operar de manera que los precios se determinen anónimamente, es decir, sin que los mercados sean controlados por los grupos poderosos, segundo, una de las principales funciones del Estado debía ser el establecimiento de un sistema legal que refleje la realidad del país de manera que el Estado recupere su función de arbitro de conflictos civiles y su capacidad de hacer cumplir las leyes; tercero, el gasto público debía dirigirse a igualar las oportunidades de los diferentes grupos y clases colombianas; cuarto, el gobierno y su burocracia debían ser responsables ante el público, y el grado de participación ciudadana debía aumentarse a todos los niveles del gobierno, y, quinto, los mercados de capitales debían hacerse más competitivos, pero teniendo presente la necesidad de regulación y control a los grandes grupos financieros.

La convocatoria y elección popular de una Asamblea Nacional Constituyente en 1990 es uno de los hitos de la política de fines del siglo XX. La intensificación de la violencia, la incapacidad del

Estado para enfrentar los diferentes tipos de criminalidad y la ansiedad que produjo en las clases dirigentes el asesinato de Galán le dieron contundencia a la afirmación de que el orden estaba amenazado en sus cimientos y que era necesario una salida de fondo. En el gabinete de Barco algunos ministros, entre ellos Cesar Gaviria, futuro Presidente, venían insistiendo en la fórmula inconstitucional de convocar al pueblo a un referendo para elegir una Constituyente hasta ese momento bloqueada en el Congreso y en la Corte Suprema de Justicia.

En las universidades privadas se organizó un movimiento juvenil que ganaría fuerza suficiente para lograr que en las elecciones parlamentarias la opinión se manifestara en apoyo de la denominada “séptima papeleta” y la salida constitucional se convirtiera en un hecho político irreversible. La percepción de que el país atravesaba una profunda crisis y la capacidad operativa de un grupo de nuevos dirigentes que supieron magnificar ésta percepción y lograron convencer a la población de la necesidad de soluciones audaces y viables fueron los ingredientes suficientes para que se abriera paso esta salida constitucional. Al igual que en 1956, origen del plebiscito y del Frente Nacional, un grupo de nuevos dirigentes con clara vocación de poder, entendió que su oportunidad estaba en encauzar una reforma política sustancial.

Tanto en el mundo académico como en la percepción de importantes sectores de la elite política se comenzó a percibir el sistema bipartidista como un sistema cerrado, poco representativo y fuente de exclusiones. La idea de que el sistema bipartidista había sido fuente de estabilidad institucional fue gradualmente reemplazada por la creencia contraria a tal punto que la idea de que ahí residía la raíz de los problemas del país se impuso en la Asamblea Nacional Constituyente, que decidió orientar la Nación hacia un sistema multipartidista. Esta perspectiva se fundamentó en dos criterios básicos, por una parte en la idea de que era necesario estimular la incorporación de los movimientos alzados en armas al sistema democrático y, por otra parte, que era necesario abrirle el espacio de la representación política a las diversas minorías étnicas y religiosas.

En Colombia no ha existido una verdadera tradición de ejercicio de una oposición democrática, en el pasado por los largos periodos de hegemonía de un sólo partido, liberal o conservador, y en el presente como consecuencia de la dinámica de violencia. La izquierda radical se colocó desde mediados de los 60 al margen del proceso institucional con una vocación, al decir de Weber, de “política negativa”, es decir puramente contestaria y la insurgencia armada tenía

como objetivo la erosión institucional, e incluso buscaba precipitar una salida de dictadura militar para estructurar las condiciones favorables para la toma del poder.

La Constituyente resultó elegida, sin embargo, con una de las tasas de participación mas bajas de la historia electoral con cifras inferiores a las elecciones parlamentarias, lo que obligó a muchos intelectuales a defender y justificar este resultado en términos de la calidad de los votantes que sin contraprestaciones económicas ni burocráticas se habían movilizado libre y democráticamente en función del interés general. De todas formas lo que no se logró de manera contundente en las urnas se fue imponiendo a través de los medios de comunicación.

La Asamblea desbordó su mandato para el que fue convocada que consistía en reformar la Constitución centenaria de 1886 y produjo una nueva Constitución de 180 artículos fundamentales y 60 transitorios de factura desigual, unos bien concebidos y otros improvisados como producto de la difícil formación del consenso político interno debido a la ausencia de una fuerza mayoritaria. El M19 había logrado el 27 % de los votos y el Movimiento de Salvación Nacional, MSN, liderado por Alvaro Gómez el 15% pero las dos fuerzas sumadas no lograron la mayoría necesaria para aprobar reformas esenciales y, en consecuencia, requerían del apoyo del Partido Liberal que había logrado un 33% de los votos. Esta situación obligó, incluso, a una presidencia tripartita compartida por Horacio Serpa (PL), Alvaro Gómez (MSN) y Antonio Navarro Wolf (M19).

La Constitución del 91 amplió considerablemente las normas sobre intervención del Estado aunque a tono con los nuevos tiempos, se cuidó de introducir ciertos principios ortodoxos como la independencia de la Banca Central, normas de promoción de la competencia y espacios importantes para la inversión extranjera. El Plan de Desarrollo, por su parte, se basó en la necesidad de concentrar las actividades en cuatro áreas estratégicas, donde se postula que existen externalidades positivas para la actividad privada a saber: capital humano, infraestructura física, transferencia científico tecnológica y conservación del medio ambiente.

La carta del 91 contiene avances sustanciales en los derechos humanos de tercera generación, algunos novedosos como la tutela que han encontrado gran acogida pues acercó la justicia a los ciudadanos y otros llamativos pues ordenó que los derechos de los niños prevalezcan sobre los demás. La nueva Constitución da sustento fiscal a la autonomía municipal y profundizó un proceso de descentralización en marcha, por primera vez los indígenas lograron acceder al Congreso mediante una circunscripción propia, derechos que se le extendieron, posteriormente, a los afro descendientes.

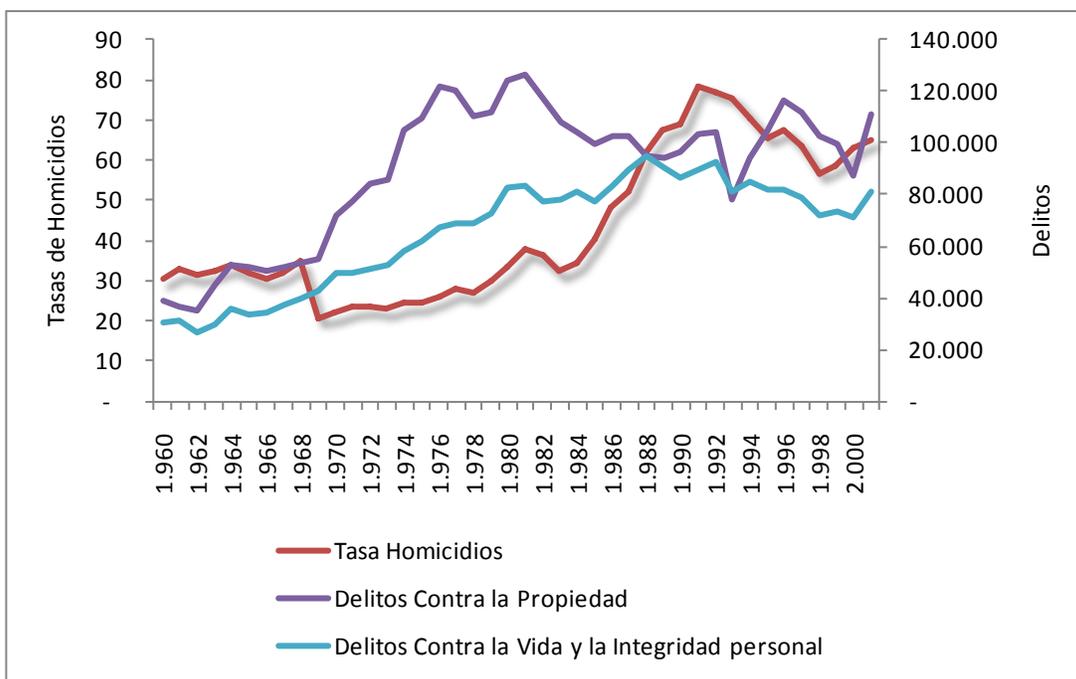
En cuanto al sistema judicial la Constitución del 91 creó una Corte Constitucional con el poder de desarrollar la carta por la vía de la jurisprudencia, altos tribunales, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. En el nuevo balance institucional salieron fortalecidos el aparato judicial y la tecnocracia de economistas que logró un contrapeso serio frente a las Cortes y el Congreso con la independencia de la Banca Central.<sup>50</sup>

No obstante los avances notables en materia de promulgación de derechos y la obligación conferida al Estado para garantizarlos, como la educación, la salud, los servicios públicos entre otros, el anhelo colectivo era lograr un gran consenso nacional para sentar las bases institucionales de un nuevo liderazgo en el Estado, honesto, moderno y eficiente y consolidar la paz y la seguridad ciudadana. Sin duda que los resultados constitucionales ganaron rápidamente legitimidad por que por primera vez el consenso incluía fuerzas políticas diferentes al bipartidismo, como la izquierda democrática, movimientos independientes y sociales, organizaciones no gubernamentales y minorías étnicas, pero la solución a la cuestión fundamental del Estado no se ha logrado realmente.

---

<sup>50</sup> La Junta Monetaria sobrevivió casi 30 años hasta que la Constitución del 91 modificó la relación entre el gobierno y el emisor. Este importante cambio constitucional fue motivado por la influencia de la idea, apoyada en algunos estudios empíricos, que señala una alta correlación entre independencia de la banca central y el logro de bajas tasas de inflación. La independencia del Banco de la República del ejecutivo en términos legales fue producto de un arreglo liderado por la tecnocracia moderna, la Federación de Cafeteros perdió control sobre las autoridades económicas y una inflación baja se volvió el objetivo supremo de la política económica.

**Gráfica 10 Tasa de Homicidios y Delitos Contra la Vida, la Integridad Personal y Delitos contra la Propiedad 1960 – 2001**



*Fuente: Policía Nacional, DNP y Cálculos Propios.*

La Asamblea Constitucional no produjo una reforma política ni electoral importante y se contentó con revocar el mandato del Congreso, convocar a nuevas elecciones y eliminar el sistema de votación con papeletas. Esta decisión fue junto con la prohibición de la extradición para narcotraficantes la más complicada políticamente y sí a la postre el Partido Liberal la aceptó a regañadientes fue por la influencia directa del Presidente Gaviria que tenía la misión de sacar adelante la nueva Constitución. Para el M19 y el MSN este punto era crucial pues sus expectativas estaban puestas en derrotar a los barones electorales, consolidar unas nuevas mayorías y repetir el éxito de las elecciones constitucionales. Contra todas las predicciones ocurrió lo inesperado, una derrota sin atenuantes de la izquierda, el triunfo del bipartidismo y la consolidación de las mayorías liberales que con una operación “avispa”, múltiples listas regionales, logró la reelección de todos los grandes barones electorales.

La filosofía del derecho del último siglo ha tenido entre sus temas centrales el de la formación del derecho y el de sus relaciones con la vida real que pretende regular, el derecho no emerge a la superficie de la vida sino como la manifestación de la conciencia nacional, los trasplantes que

pueden tener algún éxito en biología, son una tragedia en sociología. El derecho positivo es fundamental para el funcionamiento de un sistema social pero tiene sus límites, no puede resolver todos los problemas de la población, no es la norma la que otorga bienestar sino la productividad. Este fue uno de los problemas de la Constitución del 91, haber propagado la idea de que después de ser expedida, iban a quedar atrás las desigualdades y las carencias de todo tipo y la violencia comenzaría automáticamente a desaparecer. Casi 15 años después los resultados en estos aspectos han sido desalentadores, no solo no hay una nueva República en el espíritu e instituciones básicas sino que el poder sigue en manos de personajes siniestros, especialmente en el Congreso, y la violencia en lugar de disminuir retomó un nuevo ciclo de auge.

La constitución de 1991 intenta claramente hacer que el gobierno sea más responsable ante la ciudadanía, además de las reformas políticas e institucionales crea una cantidad muy grande de derechos de la población y obliga al Estado su cumplimiento, pero no provee el financiamiento adecuado para realizar dichos gastos ni la manera de lograrlo. Si el Congreso y el gobierno toman en serio esos derechos, existe, según economistas prestigiosos como Dornsbush y Edwards (1991), el peligro de que Colombia experimente episodios económicos de tipo populista que han sido común en América pero no en Colombia.

La Constitución también es el producto de las transacciones entre las diferentes fuerzas y los intereses al interior de cada uno de ellas, no es una estructura orgánica y unificada dotada de sentido y prospectiva de Estado sino el resultado de las urgencias políticas del momento. De ahí que el artículo 334 sea la apoteosis del dirigismo y la intervención estatal que entusiasma a cualquier socialista pero al lado se pueden encontrar también artículos que firmaría cualquier neoliberal. En este sentido es una carta internamente contradictoria pero que logró una legitimidad importante debido a la amplia participación política y el consenso nacional para su aprobación.

Varios estudios han documentado el caos jurídico que se generó en Colombia durante la primera mitad de los 90, a raíz de la llamada “inflación legislativa”, pues surgieron múltiples iniciativas que buscaban afanosamente acomodar el nuevo ordenamiento jurídico a un Estado cambiante. Todo este panorama del nuevo Estado lucía bastante complejo hacia mediados de los años 90, cuando sucedieron dos hechos adicionales que complicaron aún más la situación. El primero tuvo que ver con el agravamiento del conflicto armado, como resultado de la integración vertical del negocio del narcotráfico y su retroalimentación a través de los

movimientos armados ilegales. El segundo, provino de la llamada “inestabilidad institucional”, resultante de tener a los jueces y a las altas Cortes, en particular la Constitucional, como nuevos legisladores, especialmente en materias económicas.

La principal discrepancia con los teóricos del nuevo derecho es pensar que los miembros de la Corte tienen una razón superior única para interpretar el mandato constitucional y que, por lo tanto, sus sentencias no se pueden discutir. Existe una amplia literatura jurídica cuestionando estas posiciones, mucho más cuando se constata que una misma Constitución ha dado pie para interpretaciones muy diversas, según la coyuntura política. Precisamente la evolución social exige revisar los fallos de las cortes a la luz del mejor equilibrio económico y social. Todo esto ha llevado a concluir a reconocidos académicos internacionales que las decisiones de las Cortes Constitucionales terminan siendo altamente políticas, en el sentido de estar profundamente condicionadas a la coyuntura en la que se abordan determinados temas. (Clavijo, 2001)

Lo anterior no implica que la labor de las cortes requiera un recorte de su autonomía, por el contrario en una sociedad democrática es imperativo tener árbitros que diriman sin apelación controversias y demandas fundamentales, pero ello significa una interpretación sobre los aspectos fundamentales de carácter general y constitucional y por lo tanto conlleva que las Cortes no se ocupen de aspectos relacionados con las políticas públicas o la reglamentación de las Leyes, por ser variables, como ocurre con muchos asuntos económicos que dependen de la coyuntura y la disponibilidad presupuestal.

Las Cortes al optar por un veredicto de “cosa juzgada” a través de un fallo, olvidan que en economía pocas veces se puede juzgar ex ante la superioridad de una regla frente a otra y de allí que resulte más conveniente que el Congreso las pueda alterar cuando el curso de la historia y de las fuerzas políticas actuantes así lo determinen y dado que los recursos económicos son escasos los loables objetivos de bienestar social sólo se pueden alcanzar gradualmente como producto del trabajo productivo, de la inversión y de la productividad.

Puesto que no hay partidos en el sentido moderno, mucho menos del tipo de un sistema parlamentario, el Presidente y su corte tecnocrática los sustituyen de una manera inconveniente. En la nueva Constitución, el enfoque institucional de la vieja Constitución con respecto a la figura presidencial se mantuvo. Es más, al prohibir la reelección presidencial, que en la anterior estaba autorizada por una sola vez y no de manera inmediata, eliminó el poder de que gozaban los ex presidentes dejando el escenario exclusivamente para el presidente de turno.

Al igual que había ocurrido con la UP el M19 fue recompensado con una masiva votación en las elecciones posteriores a su incorporación a la vida democrática, si en su momento la UP había roto todos los registros electorales de la izquierda, la Alianza Democrática M19 se convirtió en un fenómeno electoral, Navarro Wolf obtuvo 700.000 votos en las elecciones presidenciales, en las elecciones constituyentes obtuvo el 27% de la votación y después en las elecciones parlamentarias tras la disolución del Congreso alcanzó 21 senadores y representantes con lo cual logró el status de tercera fuerza.

Sin embargo, tres años más tarde se produciría el colapso, en 1994 como producto de la “operación avispa” en la cual buscó obtener ventajas a través de la guerra de los residuos, imitando el éxito de los liberales en las elecciones parlamentarias anteriores, con dicha operación el movimiento obtuvo un gran desastre electoral. Esta experiencia muestra que el fracaso de la tercera fuerza no se debió a ninguna restricción del régimen sino a una especie de Hara-kiry político en un escenario que el propio M19 había construido para su propio beneficio.

Desafortunadamente el M19 entró a la vida política nacional en un proceso electoral violento como resultado de la guerra contra el narcotráfico desatada por el gobierno nacional en respuesta al asesinato del máximo líder del liberalismo, Luis Carlos Galán y de la ruptura del pacto entre Gonzalo Gacha el “mexicano” y las FARC que conduce al asesinato de los líderes y militantes de la Unión Patriótica, UP por parte del narcotráfico y grupos paramilitares.

La vocación de paz y reconciliación manifestada por Antonio Navarro, la participación en el gobierno liberal de Cesar Gaviria, quien tomó las banderas del líder inolado Galán, y el propio eclecticismo ideológico y político del M19, le ganaron simpatías entre la población y una importante fracción de la opinión pública que fatigada de la politiquería bipartidista oficial, decidió entregarle un apoyo significativo al M19 , primero en las elecciones presidenciales y luego en las elecciones para conformar la Asamblea Nacional Constituyente, donde se convirtió en la segunda fuerza electoral del país después del liberalismo, condición que supo aprovechar para concertar la reforma constitucional de 1991, de gran legitimidad.

Si entre 1990 y 1991 la Alianza Democrática M19 representó las esperanzas de cambio, bastó solo un año para que esta ilusión desapareciera y la organización perdiera rápidamente su fuerza electoral, fue como vaticinó el ex presidente López Michelsen “flor de un día”. Para algunos analistas el estilo pedante de pretender ser gobierno sin serlo le impidió ser una verdadera alternativa de oposición. Para otros, como Jaime Zuluaga (1999), además de estos aspectos, la explicación se encuentra en no haber percibido oportunamente la contradicción

fundamental de los noventa, que por cierto es núcleo fundamental de la carta del 91 que el M19 aprobó, la apertura política del Estado Social de Derecho que demanda “más Estado” y la apertura económica neoliberal que demanda “menos Estado”.

Contradiendo su retórica de campaña, una vez en el gobierno, el Presidente Gaviria definió el narcotráfico como un problema internacional, que debía, por lo tanto, enfrentarse conjuntamente por parte de los países productores y consumidores. Sobre estos últimos recaía la obligación de reprimir la demanda ya que los costos en vidas, inestabilidad y desorden lo pagaban injustamente naciones como Colombia.

El gobierno, con el beneplácito de la opinión, ofreció a los narcotraficantes, especialmente del denominado Cartel de Medellín, una política de sometimiento a la justicia consistente en sustanciales rebajas de pena ante la confesión y entrega voluntaria. Lo que se negociaba era la entrega individual y no el desmantelamiento de las organizaciones criminales lo cual condujo a Pablo Escobar a entregarse voluntariamente y ser recluido transitoriamente en la cárcel especial llamada “La Catedral”, de la cual después se fugó espectacularmente, cuando comprobó que podía ser víctima del nuevo y poderoso “cartel de Cali”.

A fines de 1993, Pablo Escobar, debilitado por las guerras intramafiosas en sus finanzas y en la logística cayó abatido sobre un tejado en un barrio de clase media de Medellín con lo cual terminó el mito del mafioso todopoderoso y una peculiar forma de combinar política, drogas y terror, sin que ello haya significado el fin de la economía del narcotráfico, ahora en poder de las familias Orejuela y Santa cruz en Cali, ni el uso del negocio para fines políticos.

El gobierno de Gaviria también dejó pendiente el problema de las guerrillas, con una sintomatología más grave. Las rondas de conversaciones de paz entre el gobierno y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, ahora integrada por las FARC y el ELN llevadas a cabo en Caracas y Tlaxcala, México, fracasaron a mediados de 1992. Las guerrillas muestran en ese momento más poder de fuego, mayor cobertura y más recursos financieros, han evolucionado de la típica organización guerrillera a un ejército con más de 18000 combatientes, como en el caso de las FARC. La idea de la revolución social ha dado paso a la acumulación de poder geográfico y económico, en una especie de feudalismo militar, y el puritanismo moral y el espíritu de entrega del combatiente de corte guevarista y maoísta ha sido reemplazado por la de un soldado profesional y pragmático.

La paz con las FARC fue algo muy distinto a la negociación con el M19 y el EPL. Estas eran organizaciones que en su momento estaban disminuidas militar y políticamente, con una territorialidad mínima y unos jefes convencidos de la improcedencia de la lucha armada y con ganas de hacer política profesional. Las FARC estaban lejos de la revolución como de la negociación y preferían el poder local y el afianzamiento de las condiciones que le aseguraran avances y perspectivas. Por su parte desde 1986 el ELN se planteó “la rectificación estratégica” mediante lo cual reafirmó su proyecto de toma del poder por la vía armada, pero dentro de una perspectiva de manejo de la coyuntura política, la utilización de formas legales de lucha y la extorsión de los recursos del petróleo.

Es a finales de los años setenta que el conflicto comienza a tomar nuevo vuelo con los acontecimientos de América Central donde se muestra la posibilidad de atacar de frente a los regímenes constituidos. Pero si bien esto motiva a los movimientos guerrilleros para adelantar o retomar sus acciones, lo que verdaderamente explica su ascenso es su relación con el negocio de la droga, que le proporciona el combustible económico para obtener capacidad militar, reclutar combatientes profesionales y construir una influencia nacional e internacional poderosa que desafía al Estado. Pero en la medida en que crece la infraestructura económica y militar, la guerrilla degrada su accionar con secuestros, extorsión, asesinatos indiscriminados, producción y comercialización de narcóticos que minan su ideología política y produce el repudio de la población.

Este enfrentamiento que se propaga a partir de 1993 con una intensidad muy fuerte difiere esencialmente de lo que se conoce como guerra civil clásica, pues no es una contienda entre bandos de la población que en Colombia no se identifica con ninguno de los grupos armados. Se parece más una guerra de esas contemporáneas de larga duración, interminables, en la cual los protagonistas se definen por los recursos financieros que manejan, la transformación en grandes ejércitos y por la tendencia a producir acciones contra la sociedad muchas de ellas de tipo terrorista. El termino violencia es en este marco el que continua teniendo vigencia para describir un fenómeno con muchas interferencias.

La implantación de unos y otros responde en adelante a cálculos estratégicos más que a la existencia de unas bases sociales, ninguno de los bandos se preocupa por el sentir de los habitantes ni por su marco ideológico, en función de sus objetivos tácticos buscan ante todo imponer su dominio territorial y su programa se va reduciendo al objetivo central que es la destrucción del enemigo, que puede terminar siendo cualquiera, como lo demuestran las purgas

y asesinatos internos. La intimidación y el terror sustituyen a los argumentos. Es pretender mucho buscarle explicación política a lo que no tiene sino rutinas de degeneración, barbarie y demencia

### **6.1 La crisis política de Samper, el fracaso de la paz de Pastrana y la confrontación militar**

La administración del Presidente Ernesto Samper (1994-1998) heredó dos procesos de transformación de la vida nacional en consolidación, el primero fue el cambio institucional generado por la Constitución de 1991 y el segundo la nueva estrategia de desarrollo basada en la apertura. El “Salto social” fue el primer Plan de Desarrollo que se enmarca en la nueva Constitución y que busca responder a los retos del nuevo proceso económico. La respuesta del Plan a la confluencia de estas corrientes contradictorias fue un modelo en el cual la política social es el objetivo y eje principal. Por ello es posible afirmar que mientras en la “Revolución Pacífica” de Gaviria los conceptos rectores eran los de competencia y modernización, en el “Salto Social” fueron los de equidad y solidaridad.

Samper ganó las elecciones recurriendo a la retórica populista y pregonando una “apertura con corazón”. Para lograr el apoyo político movilizó a la vieja guardia empresarial, desarrolló políticas de subsidios a los pobres, mantuvo el respaldo de los sindicatos y de las regiones con aumentos salariales y transferencias sin control y produjo una contrarreforma comercial con base en modificaciones arancelarias, precios de referencia, cláusulas de salvaguardia y un conjunto de barreras para arancelarias. Colombia sufrió una serie de reveses económicos e institucionales durante la presidencia de Samper: el crecimiento económico disminuyó de manera significativa, el desempleo se duplicó, la inflación se incrementó, la productividad cayó, el sistema judicial empeoró, la corrupción aumentó y la guerrilla volvió a la ofensiva.

El plan de desarrollo de Samper resalta dos caminos a través de los cuales el gobierno puede incidir sobre la distribución del ingreso, en primer lugar, a través de aquellos gastos sociales focalizados hacia los sectores más pobres de la población y, en segundo término, creando mecanismos de apoyo al empleo de estos mismos sectores, para lo cual coloca la educación y el empleo como los puntos vitales de este encuentro.

El elemento más destacado de la nueva teoría económica del crecimiento es el énfasis sobre los efectos que tienen ciertas formas de inversión en la productividad general de la economía,

debido a las fuertes externalidades que genera, entre ellas se destacan las inversiones en capital humano, especialmente educación, en infraestructura, ciencia y tecnología. El Salto Social adopta este esquema teórico y lo expresa a través de un concepto simple pero novedoso de “capital social”. La Escasez de este capital constituye la mayor restricción al crecimiento económico del país y en su acumulación es que hay que centrar las políticas de inversión, donde el Estado cumple un papel crucial. En términos prácticos abarca tanto a bienes públicos tradicionales, infraestructura, medio ambiente y capital cívico institucional, como a bienes privados.

El retorno a las políticas sectoriales activas es otro de los elementos novedosos del plan de la administración Samper, mediante la incorporación de las políticas comerciales estratégicas que hereda de la nueva teoría del comercio internacional, en donde las nuevas ventajas competitivas son esencialmente creadas y no son el resultado natural de los recursos como en las ventajas comparativas tradicionales. La política sectorial propuesta tiene como objetivo fundamental incrementar la competitividad sistémica mediante acuerdos entre los empresarios, trabajadores, sector académico y otras fuerzas sociales activas. No busca tanto “seleccionar ganadores”, en el sentido que ha tenido este término a nivel internacional, sino concretar, para cada sector, la utilización de instrumentos de carácter transversal u horizontal, se trata de detallar la manera como se desagregarán las políticas generales de desarrollo tecnológico, promoción de exportaciones capital humano y financiamiento entre otras.

El plan se propone desarrollar este ambicioso programa en el marco tradicional de estabilidad macroeconómica del país, e incluso, quebrar la inercia inflacionaria y las tendencias adversas del tipo de cambio y el ahorro privado. Para hacer compatibles distintos objetivos de política la administración Samper se propuso una coordinación estrecha y respetuosa con la Banca Central independiente y la puesta en marcha de un Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios, el Fondo de Estabilización Petrolera y el retorno a un mayor control sobre los flujos de capitales de corto plazo.

Muchas personas se preguntan todavía en Colombia qué hubiera pasado si el plan de desarrollo de Samper hubiese tenido todas las posibilidades políticas para su aplicación, pues la verdad es que buena parte de las intenciones se frustraron por los acontecimientos que ocurrieron en la nación como resultado del denominado “proceso 8.000”, que no fue otra cosa que destapar en público lo que era una práctica común de la actividad proselitista: la connivencia entre sectores de la elite y los grupos ilegales del narcotráfico.

El proceso 8.000 es el nombre con el que se conoce al proceso judicial que se emprendió contra el Presidente de la República de Colombia, Ernesto Samper, bajo la acusación de recibir financiación de parte del narcotráfico para su campaña presidencial. Su origen fue el hallazgo de unas pruebas en un allanamiento hecho en las oficinas de un contador de nacionalidad chilena, Guillermo Pallomari, vinculado al Cartel de Cali. A pesar de que ese número se limita exclusivamente a este expediente, los medios lo convirtieron en eslogan y símbolo de todo el fenómeno posterior, cuando se investigó la campaña del Presidente Samper y se condenó a prisión a congresistas, candidatos y ministros.

Una semana después de realizada la segunda vuelta electoral de 1994 para el periodo comprendido de 1994 a 1998 que definía al futuro presidente de Colombia entre los candidatos Ernesto Samper y Andrés Pastrana, el entonces presidente Cesar Gaviria recibió de Andrés Pastrana unos casetes cuando realizaba una gira por la ciudad de Santiago de Cali. El presidente Cesar Gaviria, remitió los casetes al entonces Fiscal General de la Nación Gustavo de Greiff quien se abstuvo de abrir investigación. Posteriormente el sucesor Alfonso Valdivieso, los dio a conocer a la opinión pública el 20 de junio de 1995 en los que el periodista Alberto Giraldo hablaba con los hermanos Miguel Rodríguez Orejuela y Gilberto Rodríguez Orejuela (jefes del Cartel de Cali) sobre dineros para apoyar la campaña de Ernesto Samper.

La tormenta política ocasionó reacciones de todo tipo y en el exterior la imagen del país se vio deteriorada. Fueron cuatro años en los que Estados Unidos no certificó al país en materia de lucha contra la droga y los señalamientos al presidente Ernesto Samper no se hicieron esperar. Uno de los puntos más importantes dentro de la coyuntura por la investigación de la campaña presidencial fue el momento cuando el gobierno de Estados Unidos el 1 de julio de 1996 canceló la visa de entrada a ese país del presidente Ernesto Samper.

Tales denuncias involucraron a decenas de políticos, periodistas, deportistas y personajes de la farándula, lo que puso al descubierto la profunda penetración del narcotráfico en la vida cotidiana del país. Un caso especial fue el del Ministro de Defensa Fernando Botero, hijo del artista Colombiano Fernando Botero, quién durante la campaña presidencial se desempeñaba como Jefe de la misma. Fue precisamente Botero quien propinó la estocada final contra Samper, cuando en una ampliación de su indagatoria confesó que el Presidente "sí sabía". Tras la confesión de Fernando Botero Zea, los que aún respaldaban a Ernesto Samper con la convicción de que una cosa era que el dinero hubiera ingresado a la campaña y otra cosa era que el Presidente supiera, se quedaron sin argumento.

El lunes 27 de febrero de 1996 la Comisión de Acusaciones de la Cámara, en cabeza de su presidente el congresista Heyne Mogollón, decidió abrir investigación formal contra el Presidente Ernesto Samper, en una acción sin precedentes en la historia de Colombia. Los 15 miembros de la comisión, después de evaluar las pruebas aportadas por el fiscal Alfonso Valdivieso, entre ellas un video de Pablo Escobar en el que reconoce haber entregado dinero a Ernesto Samper en una campaña de 1982 y una cinta magnetofónica de la testigo 'María', quien iba a ser presentada por el senador Jesse Helms ante el congreso de los Estados Unidos, consideraron que había méritos para abrir una investigación penal contra el presidente Ernesto Samper.

Sin embargo, el 6 de julio de 1996 Samper fue absuelto por la Cámara. Por 111 votos contra 43 se archivaron los cargos contra el presidente de la República. Ni culpable ni inocente, el proceso fue precluido. El Proceso 8.000 tuvo grandes consecuencias a nivel nacional e incluso inusitadas consecuencias a nivel internacional para el país. A nivel internacional se deterioraron las relaciones diplomáticas con Estados Unidos, quién no dudo en descertificar al país y retirar la visa al Presidente Samper y otros políticos de importancia, a nivel nacional hubo un gran malestar general entre la población la cual veía deslegitimada la autoridad del Estado y de las instituciones.

La debilidad que introdujo este proceso en el ejecutivo modifica las relaciones con la cúpula militar, incrementando el peso político de las instituciones militares en las decisiones sobre el manejo de la política interna. A partir de este momento, el gobierno de Samper desecha los avances logrados en la anterior administración para retornar a esquemas propios del Frente Nacional, es decir de poco interés en los temas de seguridad, propiamente militares, y de carencia de interlocutor civil reconocido por las Fuerzas Armadas, especialmente tras la obligada renuncia de Fernando Botero.

En relación con la articulación entre estrategia política y planes militares es claro que no existió coordinación y más bien surgieron evidentes contradicciones al interior del gobierno, entre la propuesta de paz del Presidente y su equipo político y la iniciativa del Ministro de Defensa y del General Bedoya de conformar las Convivir, que posteriormente la Corte Constitucional declaró inconstitucional. Igual sucedió con la denominada Operación Conquista, llevada a cabo por el Ejército Nacional en el sur del país durante 1996 y 1997, en la cual los resultados militares no sólo fueron malos sino que terminaron produciendo las marchas cocaleras que, obligaron al gobierno a recurrir a una estrategia de negociación. Lo mismo sucedió con la denominada

Operación Destructor II, llevada a cabo en los Llanos del Yari y recordada por la enorme movilización de recursos y los escasos resultados militares.

Problemas de todo tipo se combinaron para hacer de la crisis política del gobierno de Ernesto Samper una de las mayores del siglo XX. La penetración de los dineros del narcotráfico en distintas esferas políticas, económicas y sociales deterioró la credibilidad de las instituciones y la crisis afectó al conjunto de las instituciones, impidió avanzar en los programas sociales y perturbó las relaciones internacionales. Aprovechando al máximo la coyuntura, las FARC pudieron concretar diversas acciones militares y lanzar una ofensiva contra el Estado que en estrategia militar se llama “guerra de movimientos” que puso en jaque a las Fuerzas Armadas y se puede caracterizar con un *tercer colapso parcial del Estado*.

Este cambio en el balance de poder, el nuevo contexto del conflicto caracterizado por la ofensiva de las FARC al asestar una seguidilla de golpes militares que pusieron en cuestión la capacidad de las instituciones armadas del Estado y la orden presidencial de perseguir sin contemplación a los carteles del narcotráfico, para tratar de convencer a los Estados Unidos y al mundo que el gobierno de Samper era víctima de un complot, condujeron a la necesidad y conveniencia de incrementar el poder de las Fuerzas Armadas.<sup>51</sup>

La persecución global y generalizada al narcotráfico se dio durante la administración Samper, quien debido a su entredicha situación y a la presión de los Estado Unidos se vio obligado a concentrar toda la fuerza del Estado para perseguir frontalmente a los narcotraficantes e imponer una legislación de extinción de dominio de los bienes y lavado de activos producto de actividades ilegales, instrumento pionero en la legislación internacional, y restablecer la extradición, prohibida por la constitución del 91.

Sin embargo, lo que neutralizó el crecimiento de las FARC e impidió que se generalizara una sensación de derrota de las Fuerzas Militares durante la administración Samper fue que las guerrillas cedieron terreno político y militar a raíz de la derrota sufrida en la zona estratégica de Uraba y la retirada progresiva de los departamentos de la Costa Atlántica, especialmente en Córdoba. La recuperación en el Uraba bananero y la pérdida de influencia de los grupos guerrilleros en la región norte de Colombia valorizaron las acciones del modelo paramilitar de

---

<sup>51</sup> La crisis que sufrieron las Fuerzas Militares se inició el 15 de abril de 1996 con el ataque en Puerres, Nariño, y continuó con la toma de la base militar Las Delicias en el Departamento de Putumayo, el 30 de agosto del mismo año y la acción militar cruenta contra la base militar de Pastacoy en Nariño al final del mes de diciembre.

Castaño y reforzaron la percepción en la sociedad sobre la baja eficiencia del Ejército Nacional y la falta de liderazgo presidencial.

Durante la administración Samper el Ejército colombiano pasó de ser una institución débil y de tamaño pequeño a convertirse en uno de los ejércitos de mayor dimensión regional. Para finales del gobierno contaba con 120.000 hombres, un crecimiento significativo de los equipos, los aviones de combate, el personal de la Fuerza Aérea y un incremento sustancial en los planes de inversión y en los gastos de funcionamiento para lo cual se aprobó un impuesto especial denominado los “bonos de guerra”.

En el ocaso del cuatrienio del gobierno de Samper se firma con el ELN en España el pre acuerdo de Viana, en el cual se comprometen las partes a iniciar un proceso de paz. A mediados de julio de 1998 se realiza en Alemania una reunión entre representantes de la guerrilla y “cuarenta personas misteriosamente seleccionadas pero supuestamente representativas de la sociedad civil” (Rubio, 1999: 3). El Acuerdo de Puerta del Cielo contiene varios aspectos que vale la pena destacar. En dicho acuerdo se confirma que como actor colectivo, se preserva el privilegio de estar por encima de la Ley, se compromete a suspender los secuestros en la medida en que se resuelva por otros medios la suficiente disponibilidad de recursos y no se incurra en su “debilitamiento estratégico”(artículo 9), se reitera la noción de las causas objetivas de la violencia aduciendo que sólo podrá ser superada con profundos “cambios estructurales” y se justifica la vía de las armas para el logro de los objetivos políticos.

En Colombia el tema de la paz estuvo en el centro del debate presidencial de 1998, todos los candidatos se inclinaban por una solución pacífica y negociada del conflicto y la opinión pública no deseaba otra cosa. Las FARC, la organización guerrillera más poderosa decidieron el asunto al manifestarse a favor de Andrés Pastrana, como el candidato adecuado para adelantar este proceso sin importarle mucho su abierta inclinación por el neoliberalismo económico. Quizás esta combinación de ortodoxia económica y heterodoxia política le parecía mejor tanto a la derecha como a la extrema izquierda que el programa híbrido de Horacio Serpa, el candidato del liberalismo, desgastado además con su apoyo incondicional al Presidente Samper.

El comportamiento de la economía había sido mucho peor de lo pronosticado originalmente para 1999, ya que el PIB registró una caída sin precedentes del -5.2%. La principal preocupación estaba relacionada con los ataques especulativos sobre la banda cambiaria, régimen cambiario vigente desde 1994 y la conveniencia de eliminarla y adoptar un esquema

de libre fluctuación. Esto se hizo en septiembre de 1999 a la vez que se adoptó un programa de ajuste y estabilización fiscal monitoreado con el FMI, el cual tomó la forma de un convenio de facilidad extendida que permitía un acceso a recursos importantes en caso de una crisis de balanza de pagos, lo cual nunca sucedió.

El Ministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo, destacó el impacto fiscal adverso originado por la fuerte caída en la actividad económica, la presión de las pensiones que se califica como la mayor bomba de tiempo sobre las finanzas públicas y la necesidad urgente de reforzar el incremento de los ingresos, así como la austeridad fiscal, incluida la virtual congelación de salarios. Con el fin de sortear esta difícil situación se impulsó un paquete de reformas con el criterio de tratamiento de choque: la reforma tributaria, mediante la cual se proveía recursos adicionales del orden de los \$3,8 miles de millones y el Acto Legislativo 01 de 2001 modificadorio del régimen de transferencias, que fue desarrollado posteriormente con la Ley 715 que estableció los montos de las transferencias con base en las tasas de inflación y no en el crecimiento de los ingresos corrientes de la nación.

No obstante las reformas aprobadas, el gasto público siguió en ascenso lo mismo que el endeudamiento externo e interno cuyos índices comenzaron a lucir claramente insostenibles. Esto condujo al gobierno a conformar una Misión del ingreso público y a exponer la idea en público de que la paz no solo era necesaria políticamente sino que era rentable económicamente, dado los altos costos que demandaba y el impacto negativo en el crecimiento económico.

El mensaje era claro, se requería que la élite y los asalariados apoyaran sus esfuerzos de negociación si querían evitar una carga tributaria mayor, reducción de salarios y caída en sus ingresos y ganancias, lo cual implicaba defender, por primera vez, la tesis de que la violencia impactaba negativamente el conjunto de la economía, al contrario de las hipótesis tradicionales que planteaban una relativa independencia entre las variables, es decir que: “El país va mal pero la economía va bien”.

Desmilitarizar cinco municipios no es una decisión cualquiera, en 1994 las FARC solo pedían un municipio que era La Uribe en el Departamento del Meta, ahora la nueva correlación de fuerzas permitía despejar una zona de 42.000 Km<sup>2</sup> y unos 80.000 habitantes. La zona del Caguan comprendió 5 municipios, La Macarena, Mesetas, San Vicente del Caguan, La Uribe y Vista Hermosa, con el fin de iniciar y desarrollar las negociaciones de paz. Esta era una zona en donde la guerrilla ejercía amplio dominio por ser un corredor estratégico de gran importancia

geopolítica y militar. Sí el gobierno esperaba así facilitar las negociaciones, brindar un gesto amplio de paz y generar confianza para consolidar la paz tuvo que decepcionarse rápidamente.

Pastrana muestra de entrada que está decidido a correr riesgos para lograr el éxito de los diálogos, no duda en visitar a Manuel Marulanda, el jefe histórico de las FARC, en dos ocasiones en que el proceso de paz está empantanado, reconoce a los grupos guerrilleros el status de actores políticos, reabre las negociaciones con el ELN y satisface un conjunto de exigencias frente al desmantelamiento de los grupos paramilitares y de reestructuración de las Fuerzas Armadas acusadas de haber sido penetradas por las autodefensas y el narcotráfico. No hay razón para poner en duda la voluntad de paz del gobierno, contra viento y marea, al costo de concesiones frecuentes y a riesgo de perder el apoyo de la opinión pública, la clase política y el estamento militar se esforzó por mantener los diálogos hasta el final.

Nunca antes un gobierno buscando la paz había sido tan generoso y el balance tan desastroso y pobre. Este resultado parece sugerir que la guerrilla estaba convencida desde el comienzo de la imposibilidad de llegar a un acuerdo y aprovechó la ocasión para seguir acumulando fuerzas y demostrar su poderío ante la opinión pública sin descartar eventuales acuerdos parciales. Este experimento demostró adicionalmente, que un proceso de paz es imposible con fuerzas militarmente y económicamente poderosas y una contraparte que no brinda confianza a la población.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Walter Benjamín (1982) en sus reflexiones tituladas "para una crítica de la violencia" reivindica el diálogo en la solución de los conflictos. La violencia para comenzar, anota Benjamín, solo puede ser buscada en el reino de los medios y no en el de los fines, puesto que la violencia es un medio, podría parecer, nos dice con perspicacia, que el criterio para su crítica está dado en si los fines son justos o injustos, pero ello implica que permanece sin respuesta el problema de sí la violencia en general, como principio, es moral, aún cuando sea un medio para fines justos, para decidir se requiere entonces, un criterio más pertinente en la esfera misma de los medios, sin tener en cuenta los fines. Así como el derecho natural puede juzgar todo derecho existente sólo mediante la crítica de los fines, de igual modo el derecho positivo puede juzgar todo derecho en transformación sólo mediante la crítica de sus medios. Si la justicia es el criterio de los fines, la legalidad es el criterio de los medios. Si el criterio establecido por el derecho positivo respecto a la legitimidad de la violencia puede ser analizada sólo según su significado, la esfera de su aplicación debe ser criticada según su valor, por lo tanto, se trata de hallar un criterio fuera de la filosofía positiva del derecho natural. Benjamín intenta proporcionarlo con base en la "filosofía de la historia". Según Benjamín, el interés del derecho por monopolizar la violencia respecto a la persona aislada no tiene como explicación salvaguardar fines jurídicos sino más bien la intención de salvaguardar el derecho mismo. Toda violencia, es, como medio, poder que funda o conserva derecho, si no aspira a ninguno de los dos atributos renuncia por si misma a toda validez, pero de ello desprende Benjamín, que toda violencia como medio, incluso en el caso más favorable, se halla sometida a la problematicidad del derecho en general. Se plantea, entonces, la pregunta de si existirán otros medios que no sean los violentos, para armonizar intereses humanos en conflicto. La respuesta de Benjamín es contundente: "El acuerdo no violento surge donde quiera que la cultura de los sentimientos pone a disposición de los hombres, medios puros de entendimiento. A los medios legales e ilegales de toda

El flujo enorme de recursos económicos en los territorios como resultado del creciente negocio de las drogas, las bonanzas regionales de petróleo, carbón y otros productos como el banano, la palma, el cacao, las flores y la transferencia de más del 50% del presupuesto nacional a las municipios por mandato constitucional consolidan esta visión pragmática en las FARC y en todo el movimiento guerrillero, que decide relegar el objetivo estratégico de la revolución socialista al objetivo concreto de construir poder local, copando militarmente los territorios para controlar los recursos de la descentralización, monopolizar el negocio de la coca e imponer un impuesto a las bonanza exportadora, a las elites regionales y a la población en general.

Este cambio radical de rumbo llevó a la guerrilla a despreciar cualquier proyecto de paz y acuerdo político, a romper con sus compañeros de viaje del narcotráfico desatando una guerra sucia sin precedentes en la historia nacional, a extorsionar y secuestrar y a violar los derechos humanos de la población, que vio en pequeño el horror de lo que podía ser un gobierno nacional de las FARC. La colonización armada se fusionó con el "clientelismo armado" (Peñate, 1998) dando origen a lo que sería el estilo "narcoterrorista" de las FARC que allanó el camino para la ofensiva paramilitar, primero, y el proyecto de Estado basado en la seguridad democrática del Presidente Uribe después.

En las elecciones de 1997, en medio de la crisis política del gobierno de Samper por el proceso 8000 y con unas fuerzas armadas concentradas en perseguir al narcotráfico para limpiar la imagen del Presidente, las FARC convirtieron en objetivo militar las elecciones, buscando controlar sus territorios e impedir los comicios en el resto del territorio. La respuesta no se hizo esperar y los paramilitares comenzaron a actuar con la misma lógica dando como resultado, 359 candidatos a las Alcaldías y 1320 a los Concejos asesinados en 123 municipios, el 10% del total de municipios del país.

Alejados de la vida nacional, dedicados a controlar las finanzas públicas y privadas en la geografía municipal, fortalecer su ejército en el monte y boicotear las elecciones no pudieron, incluso, ver ni comprender el triunfo de la democracia nacional con más de 10 millones de

---

índole, que son siempre todos violentos, es lícito por lo tanto oponer como puros, los medios no violentos: delicadeza, simpatía, amor a la paz, confianza y todo lo que podría aún añadir, constituyen su fundamento subjetivo. El ejemplo más agudo de ello lo constituye tal vez la "conversación" considerada como técnica de entendimiento civil, pues en ella el acuerdo no violento no sólo es posible, sino que la exclusión por principio de la violencia se halla expresamente confirmada por una circunstancia significativa: La impunidad de la mentira . No existe legislación alguna en la tierra que originalmente la castigue, ello significa que hay una esfera hasta tal punto no violenta de entendimiento humano que es por completo inaccesible a la violencia: la verdadera y propia esfera del "entenderse", "la lengua." (Benjamin, 1982: 31).

votos para convocar la ANC, que daría posteriormente nacimiento a una nueva Constitución que ordenó muchas de las justas demandas por las cuales había luchado la izquierda en general, incluida la democracia liberal.

En 1996 las FARC deciden pasar a la ofensiva concentrando todo su poder en los Departamentos del Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo y unos corredores importantes en el sur del Huila, Tolima y Cundinamarca, es decir en el sur del país, es el momento de sus grandes resultados militares con las tomas de las bases militares de las Delicias en el Caquetá, Patascoy en Nariño y el sitio del Billar en Putumayo. En estas acciones dan de baja a decenas de soldados y logran un gran botín de casi 100 prisioneros de guerra que usan para obtener dos objetivos fundamentales, el despeje de la zona del Caguan y el status de beligerancia política.

El primero se logró con el Presidente Pastrana y el segundo se embotató con la crisis del proceso de paz y los sucesos posteriores. La zona del despeje constituyó la mayor victoria política de las FARC en toda su historia, les permitió reagrupar sus fuerzas, consolidar un ejército, fortalecer sus finanzas y ejercer el poder al conformar un “para estado” cobrando impuestos, expulsando jueces, controlando militarmente el territorio y conformando por primera vez y poco tiempo una verdadera “república independiente”.

Así como no comprendieron bien los sucesos que condujeron al cambio constitucional, tampoco entendieron la generosa oferta de paz del gobierno de Pastrana con un apoyo decidido por parte del Partido Liberal dirigido por Horacio Serpa el candidato derrotado electoralmente. Sobre estimaron sus fuerzas y no vieron que el alto nivel de violencia y sus victorias militares recientes se debían más a la debilidad política y militar del Estado, a la falta de un acuerdo sobre aspectos fundamentales como la guerra, la paz y las grandes reformas estructurales e institucionales, que a su propio peso específico en el orden social.

No entendieron que el país estaba fastidiado con sus acciones de secuestro, extorsión, asesinato y terror, y que les estaba brindando una oportunidad política y esperaba una respuesta en consecuencia. No, las FARC leyeron la dinámica como una oportunidad para agudizar las contradicciones y desembocar en una situación revolucionaria, de la cual podían salir bien librados teniendo en cuenta el apoyo que podían recibir de los nuevos vecinos populistas y de las redes internacionales tejidas a lo largo del proceso, especialmente en Europa. Los hechos posteriores demostrarían totalmente lo contrario, lo que realmente se estaba incubando aceleradamente era una “situación contrarrevolucionaria”, cuyo epicentro era

la zona norte del país, con el crecimiento inusitado del paramilitarismo no sólo como fenómeno militar sino como proyecto político desde las regiones. En el mismo momento en que se daba comienzo a la ceremonia del Caguan con la presencia del Presidente y la ausencia del líder histórico de la guerrilla, las FARC eran derrotadas militarmente en el Urabá antioqueño por una coalición de paramilitares y desmovilizados del EPL.

El hecho de que se hubiese iniciado las negociaciones sin que se diera el cese al fuego condenó el proceso a una sucesión de litigios permanentes. Las FARC se esforzaron en objetivos estratégicos como obtener el reconocimiento de “beligerantes” , promulgaron sus propias leyes al interior de la zona de despeje, instauraron un impuesto del 10% a los industriales so pena de ser secuestrados, se definieron como un “Estado en gestación”, expulsaron los jueces y enfadaron a todo el mundo, comenzando por las fuerzas militares, hasta que el propio gobierno no tuvo otra alternativa que acabar con la zona de despeje no sin antes comprobar que el rechazo a su gestión era el más alto que un presidente había tenido desde que se conocen las encuestas.

De ahí en adelante la administración Pastrana centra sus esfuerzos en desarrollar la estrategia complementaria a las negociaciones de paz que había diseñado con los EEUU que se denominó el “Plan Colombia” que consiste en apoyo económico, militar técnico y de asistencia para fortalecer las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, en la sustitución de cultivos ilícitos y en el desarrollo de proyectos económicos y sociales en las zonas de conflicto.

Las negociaciones de paz con la guerrilla y la apertura política iniciada a principios de la década de los ochenta coincidieron con uno de los momentos más tensos de la Guerra Fría y con la polarización derivada del conflicto en Centro América. En este contexto, las Fuerzas Armadas colombianas entrenadas para combatir el enemigo interno se convirtieron en un opositor radical a cualquier intento de reconciliación. Estas fuertes diferencias entre el ejecutivo y el estamento militar configuraron un “path dependency que redujo las posibilidades de negociación”. Un momento cúspide de este enfrentamiento , muchas veces soterrado, fue la renuncia del ministro de defensa Rodrigo Lloreda, y la amenaza de renuncia de toda la cúpula militar en solidaridad con el ministro, como respuesta al retiro de dos generales acusados de promover grupos paramilitares, por parte del Presidente Pastrana durante las negociaciones del Caguan.

La inconformidad militar por las políticas de paz del ejecutivo llevó a la cúpula militar a buscar apoyo para sus puntos de vista entre las elites regionales, hostigadas por la extracción de recursos y secuestros de las guerrillas y además acosadas por la movilización social de sectores de la población demandando inversión estatal, lo cual produjo una disputa por el poder político local entre 1988 y 2002 en el marco de la profundización del proceso de descentralización. En este contexto de cambio surgió una coincidencia entre estas tendencias políticas y sectores reformistas de los partidos tradicionales para limitar la competencia de los militares, lo cual a su vez produjo como efecto el reforzamiento de las alianzas regionales contra insurgentes.

La actitud desafiante de propietarios rurales, empresarios y políticos en la región norte de Colombia y en los llanos orientales y su apoyo activo “al derecho de autodefensa”, reveló un cambio significativo en la relación entre el Estado central y los territorios regionales. El secuestro y la extorsión de ganaderos, agricultores y familias pudientes convirtieron la seguridad en la preocupación primordial de ese orden regional, amenazado además por la movilización de campesinos, desempleados y ciudadanos sin servicios públicos adecuados. La recuperación del orden empezó a ser la prioridad de todos los grupos intimidados y casi la única respuesta a cualquier problema o demanda social.

Esa solidaridad y colaboración en el plano regional que coincidían con la recuperación del orden perturbado como programa único y central, fue consolidando una identidad política y una red de cooperación que se fue extendiendo al nivel nacional hasta formar un consenso amplio y suficiente para movilizar al Estado contra las FARC, la organización autónoma de sectores subalternos, la movilización social y las políticas de apertura del Ejecutivo. Aunque es claro el papel desempeñado por el narcotráfico en los inicios del paramilitarismo, parece que el peso específico de ganaderos, comerciantes y en general de propietarios aumentó desde 1994, ante la falta de efectividad estatal para ofrecerles protección, llevar a cabo un proceso de pacificación o pactar una incorporación política de la guerrilla (Romero, 2003, pag. 141).

A diferencia de Venezuela, la democracia consociacionista de Colombia no logró incorporar a sus guerrillas de izquierda en el juego de la política institucional de los sesenta y el Estado, en cambio, ha enfrentado una prolongada insurgencia desde esa década, una masiva violación de los derechos humanos desde los setenta y narcoterrorismo desde los ochenta y, en contraste con países como Costa Rica, donde la autoridad civil se ha establecido firmemente en

Colombia las Fuerzas Armadas controlan buena parte de la respuesta oficial a la movilización colectiva y la rebelión armada.

Colombia, fue a diferencia de muchas naciones con problemas de conflicto interno violento, el primer país latino americano en iniciar negociaciones de paz con la guerrilla, en 1982, mucho antes que los procesos de negociación en Centro América, pero mientras éstas concluyeron con éxito en Colombia el fracaso fue total.

Antes de las negociaciones de paz iniciadas en 1982, el sistema político colombiano estaba constituido por un régimen político basado en los dos partidos tradicionales con acceso rutinario a los recursos y posiciones del Estado, mientras existían diversos grupos guerrilleros en la periferia del sistema conectados de distintas maneras con organizaciones políticas legales de izquierda o frentes electorales sin ningún acceso al poder ni a los recursos públicos. El sistema internacional era bipolar y el Estado mantenía relaciones con gobiernos occidentales, principalmente Estados Unidos, mientras la izquierda y los grupos insurgentes recibían apoyo del bloque socialista, especialmente la URSS y Cuba.

Lo que se observa después de iniciadas las conversaciones de paz en 1982 es una situación totalmente diferente, el régimen político imperante sufrió una transformación institucional importante con la reforma constitucional de 1991, la cantidad de grupos guerrilleros ha disminuido pero al mismo tiempo los que quedan, básicamente las FARC, son muy poderosos, al tiempo que surgieron fuerzas contrainsurgentes igualmente fuertes y el sistema internacional se tornó multipolar y con una diversidad de redes y negocios.

En su análisis Mauricio Romero (2003) ha señalado que hay una correlación positiva entre paramilitarismo y reformismo político. Así, ha sido evidente que en los años ochenta el crecimiento de las fuerzas paramilitares, alimentado con dineros del narcotráfico, operó reactivamente contra las políticas de paz, de descentralización territorial y elección popular de Alcaldes para defender un poder local y regional de la ofensiva de la guerrilla y la izquierda radical. Solo en 1988, hubo 2.378 asesinatos y entre enero y junio de 1989 se produjeron 1.216 muertes, el secuestro se disparó y las masacres indiscriminadas hicieron su aparición con lo cual se fue configurando una crisis institucional que hemos caracterizado como un *colapso parcial del Estado*.

La declaración del Presidente conservador Andrés Pastrana de acabar las negociaciones de paz con las FARC en febrero de 2002 y la elección del candidato liberal Alvaro Uribe como

nuevo presidente en mayo del mismo año, cerraron un ciclo de dos décadas de intentos de solucionar el conflicto interno por la vía negociada e incorporar a la guerrilla al sistema político.

## **6.2 De guerrilleros y paramilitares a comienzos del siglo XXI.**

Es evidente que el conflicto es, en muchos sentidos político, pero reconocerlo no puede dejar de lado el problema de saber de qué manera es político. No es suficiente tener en cuenta los objetivos que exhiben los protagonistas, sus interacciones y sus prácticas concretas son las que definen la naturaleza del conflicto.

No se puede hablar de guerra civil, pues la mayoría de la población no se identifica, en modo alguno, con los protagonistas de la violencia y solo anhela la paz y la seguridad, la sociedad más bien ha sido tomada como rehén. La confrontación tampoco corresponde a un antagonismo social definido y en los diálogos de paz fue evidente que la guerrilla no tenía claro ningún programa para negociar fuera de algunas consignas maximalistas, la guerra es claramente una guerra contra la sociedad. (Pecaut, 2006).

Rangel explica los impresionantes avances alcanzados por la guerrilla en la década de los noventa en función de las definiciones estratégicas así:

“La definición de áreas de despliegue estratégico y el desarrollo de campañas con objetivos específicos; en lo económico, la estructuración de planes de finanzas, de metas por frentes y, sobre todo, la explotación de actividades económicas y las áreas de mayor potencial por medio de una gran creatividad y flexibilidad para sustraer parte del excedente económico, y finalmente, en lo político, la apelación metódica y sistemática al recurso del terror combinada con un cabal aprovechamiento de las inequidades sociales, de los desequilibrios regionales, del desempleo juvenil rural y de la precariedad del Estado, sobre todo en su potencial coercitivo y de justicia, para ganar apoyos forzados y voluntarios”(Rangel, 1998)

Se puede apreciar una doble dimensión del impacto del narcotráfico en el sector agropecuario, por una parte, el uso de la violencia amparó un proceso de contra reforma agraria, que obligó al campesinado a vender o abandonar sus tierras y , por otro lado, se introdujo un rápido proceso modernizador debido a la adopción de nuevas tecnologías, la transformación de los latifundios en grandes negocios agroindustriales o cultivos permanentes de exportación que demandan maquinaria y trabajadores calificados y el incremento de los precios de la tierra.

Entre 1988 y 1998, 24.751 personas fueron asesinadas, de ellas 3.844 se le pueden atribuir directamente a la guerrilla y el resto a organizaciones armadas no guerrilleras al servicio de

diferentes intereses. Estas muertes se encuentran asociadas, en las zonas rurales con más actividades de las autodefensas y las guerrillas, mientras que al nivel urbano se relacionan con las organizaciones al servicio del narcotráfico, los grupos de justicia privada y las milicias de las FARC y el ELN.

Esta dinámica del accionar de la guerrilla estuvo acompañada con la elevada frecuencia de enfrentamientos con los grupos paramilitares, que se mostraron decididos a ganar protagonismo e influencia. A partir de la creación de las AUC, estos grupos se propusieron contener la expansión de la guerrilla y penetrar las zonas donde la guerrilla contaba con las fuentes de financiación más estables y entraron a disputarle, los enormes recursos económicos que han sido un factor decisivo en su fortalecimiento. Según Lair (2003), cuando uno de los protagonistas incursiona en un territorio en que otro grupo ostenta amplio dominio tiende a producir violencia masiva y terror, pues no tiene los incentivos ni la información para actuar selectivamente, de tal suerte que cada actor utiliza el terror contra la población con el fin de persuadirlas de que no presten apoyo, ni material ni político, a su enemigo.

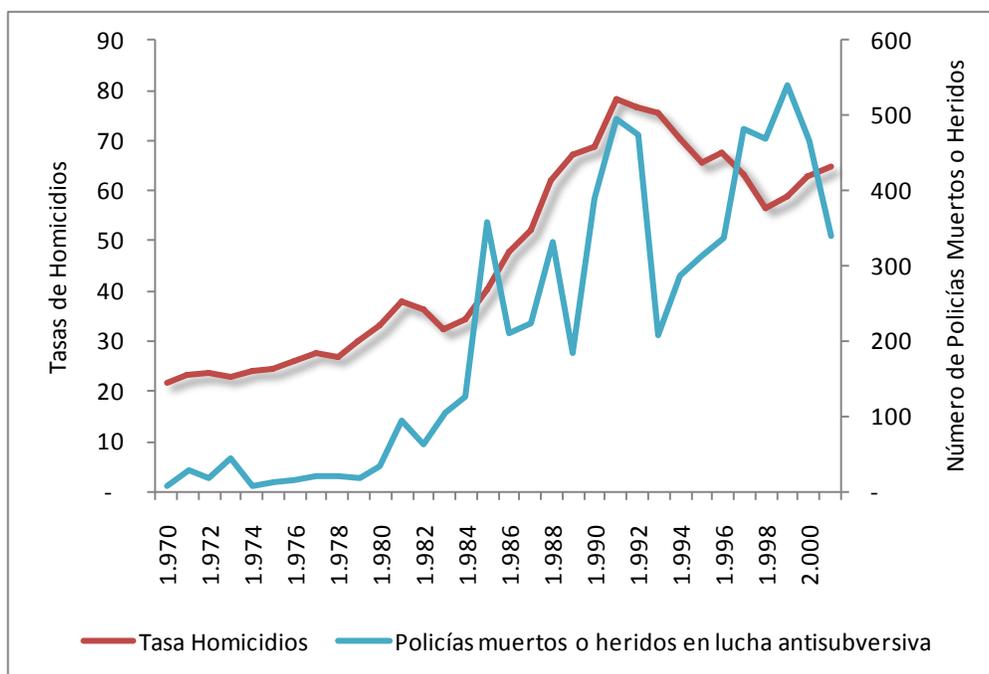
Para la mayoría de los analistas políticos, las guerrillas se distinguían de los narcotraficantes y paramilitares en el objetivo estratégico de alcanzar el poder del Estado y hacer una revolución socialista, mientras que el de éstas organizaciones era un interés puramente económico, aunque en términos operacionales y tácticos todos operaban de la misma manera con el uso o amenaza indiscriminado de la violencia. La realidad es que hoy por hoy es difícil sostener dicha tesis pues es complicado demostrar un exclusivo interés pecuniario de los paramilitares; la evidencia disponible indica que con el paso del tiempo se orientaron hacia objetivos estratégicos, no solo de contener la insurgencia sino de capturar al Estado. Más bien sucedió lo contrario los paramilitares fueron ganando en sentido estratégico, mientras la guerrilla se fue descomponiendo hacia intereses económicos, con la particularidad adicional, que al parecer los paramilitares tuvieron éxito pues lograron copar buena parte de los niveles del Estado.

**Tabla 7 Muertos por el conflicto (1964-2006)**

Categoría	CPDH	CCJ	CINEP
Civiles	48.862	52.077	53.174
Militares	8.234	8.234	8.234
Policías	3.512	3.512	3.512
Guerrilleros	16.563	16.563	16.563
Paramilitares	1.556	1.556	1.556
Desaparecidos	6043	5.915	5.915
Intolerancia social	6.509	6.509	6.509
Total	91.729	94,366	95,463

**Fuente:** Otero Prada, D. *Las Cifras del Conflicto Colombiano*. Bogotá, enero 2007.

**Gráfica 11 Tasa de Homicidios y Policías Muertos o Heridos en Lucha Antisubversiva 1970-2001**



**Fuente:** Policía Nacional y Cálculos Propios.

**Tabla 8 Acciones Militares de las FARC 1996 - 1998**

Fecha	Lugar	Guerrilleros Atacantes	Muertos	Heridos	Capturados
14/Abr/1996	Puerres, Nariño.	340	31	28	0
Ago.	Puerto leguízamo, Putumayo. Base militar las Delicias.	750	27	0	60
Sep.	La Carpa, Guaviare.	N/S	24	0	0
Feb/1997	San Juanito, Meta.	N/S	20	0	0
Jul.	Arauca. Derrivado un helicóptero.	N/S	20	0	0
Jul.	Araucuita, Arauca.	N/S	10	0	0
Oct.	San Juan de Arama, Meta.	N/S	17	0	0
Dic.	Cerro Patascoy, Nariño y Putumayo.	400	22	0	22
Mar/1998	Quebrada El Billar, Caquetá.	157	62	5	43
Ago.	Miraflores, Guaviare.	600	13	18	73
Ago.	Uribe, Meta.	600	29	38	7
Ago.	Pavarandó, Antioquia.	800	14	14	9
Nov.	Mitú, Vaupés.	1.400	25	37	72
<b>Total</b>			<b>314</b>	<b>140</b>	<b>286</b>

*Fuente: Torres Del Rio (2008)*

El Ministerio de Defensa comenzó a registrar grupos ilegales de autodefensa, denominados paramilitares, en 1986 cuando 93 hombres armados fueron reportados como parte de esas organizaciones. Si bien el surgimiento de los diferentes núcleos de paramilitares tiene distintas dinámicas regionales, existen elementos comunes, participación inicial de sectores de las fuerzas militares, apoyo de élites regionales y retroalimentación con el narcotráfico.

Desde 1986 hubo un incremento sostenido en el número de hombres vinculados a los diferentes grupos regionales y en 1994 con la muerte de Fidel Castaño en una escaramuza con disidentes del EPL, su hermano Carlos Castaño quedó al mando de un proyecto contra insurgente nacional denominado las Autodefensas Unidas de Colombia AUC. El efecto de los paramilitares y las autodefensas no es simplemente el de mantener o fortalecer el latifundio ganadero y la concentración de la propiedad sino fundamentalmente frustrar la formación de coaliciones reformistas en los ámbitos local, regional y nacional e impedir el desarrollo de un proyecto ciudadano democrático, progresista y moderno. En esta perspectiva lo político no se reduce a una especie de Ley de hierro entre propiedad y poder sino que integra un conjunto de

elementos, es decir el fenómeno paramilitar es un proceso que trasciende la simple defensa de unos intereses económicos contra las arbitrariedades de la guerrilla (Romero, 2003:59).<sup>53</sup>

La violencia se incrementó en las principales ciudades y regiones del país, el aumento de los homicidios fue drástico, tanto en términos absolutos como relativos, mientras que la tasa promedio de América Latina era de 7 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1980 la misma en Colombia era de 21; diez años más tarde, la tasa se incrementó en América Latina a 15.5, mientras en Colombia subió a cerca de 85.<sup>54</sup>

Los tres momentos después de 1964 en los que los homicidios disminuyeron momentáneamente coinciden con grandes esperanzas de cambio. El primer descenso ocurrió durante el gobierno reformista de Carlos Lleras que intentó democratizar la propiedad agraria y promover la organización campesina, pero enfrentó la férrea oposición de los terratenientes; el segundo sucedió durante la administración de Belisario Betancur que inició las primeras negociaciones de paz entre el gobierno y los diferentes grupos guerrilleros, y, el tercer declive coincidió con la elección de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, que transformó el marco institucional, produjo la desmovilización de cinco movimientos guerrilleros y el desarme provisional de algunos grupos paramilitares.

---

<sup>53</sup> Cuando intermediarios políticos poderosos, elites locales, grandes terratenientes conforman o utilizan grupos armados en sus luchas por el poder dentro de un Estado débil, el problema no es tanto la formación de una estructura social o la constitución de un nuevo Estado sino el control de una jurisdicción territorial existente, como ha sucedido en Colombia con el bandolerismo en el periodo de la violencia clásica o los paramilitares desde los ochenta. ( Romero, 2003, pag 59)

<sup>54</sup> Al observar la tasa de homicidios para la región del Magdalena medio y, en concreto, para Barrancabermeja, se pueden ver las consecuencias de la reacción paramilitar a los anuncios de la zona de convivencia con el ELN, la tasa de homicidios por 100.000 habitantes que venía fluctuando entre 10 y 14 durante la década de los 90 pasó abruptamente a 133 en 1999 y a más de 250 en el 2000. En el sur de Bolívar, los municipios más afectados han sido Simití y San Pablo, donde los datos indican que en 1999 fueron 54 y 255 respectivamente. ( Romero, 2003, pag. 110 y 111).

**Tabla 9 Número de Guerrilleros FARC y ELN**

<b>Año</b>	<b>Guerrillas FARC + ELN</b>
2002	20.600
2003	19.387
2004	17.003
2005	14.841
2006	13.799
2007	12.489

**Fuente:** Otero Prada, D. *Las Cifras del Conflicto Colombiano*. Bogotá, enero 2007.

El proceso desatado después de 1991 es mucho más complejo que los anteriores y su dinámica está estrechamente ligada a la expansión de cultivos ilícitos y al fracaso de las negociaciones de paz con las FARC y el ELN, al tiempo que se consolida un proceso de organización de coaliciones regionales contrainsurgentes. Esta dinámica se expresa en el aumento registrado en el número de combatientes paramilitares entre 1995 y 2002, con la ampliación del radio de acción e influencia en el Magdalena Medio y en el sur de Bolívar, donde se opusieron tenazmente a la “zona de convivencia” decretada por el Presidente Andrés Pastrana en el marco de las negociaciones del Caguan.

La cuestión de la seguridad interna ha sido un asunto prioritario para los países del Tercer Mundo, el mantenimiento del orden y la defensa nacional, dos funciones diferentes en los Estados de Europa occidental, están superpuestas en América Latina donde se ha promovido un aparato militar sin las barreras y equilibrios institucionales propios de las naciones desarrolladas. En Colombia aún cuando los derechos humanos son valores reconocidos el tratamiento militar sin los debidos controles sigue siendo la forma más común de defender y consolidar el Estado.

Los procesos de disolución del Estado que llevan a guerras civiles, asesinatos masivos y violencia tendieron hasta hace muy poco a ser vistos como hostilidades de la Guerra Fría, sin embargo casi el 77% de las 164 guerras ocurridas entre 1945 y 1995 fueron internas o entre comunidades armadas dentro de un mismo territorio. De los 27 conflictos más importantes ocurridos en 1999, 25 sucedieron dentro de las fronteras nacionales. (Collier, 2000; 2003).

Sorprende, que al tiempo que la guerra pasó de ser interestatal a ser una lucha interna, las partes externas, otros Estados, organizaciones o redes globales se involucraban como proveedores de medios militares, financieros y políticos.

Los conflictos interestatales son hoy en día mucho menos comunes que los conflictos internos. De los 33 conflictos armados que había a fines del año 2000, todos eran internos, salvo dos que revestían carácter propiamente internacional, los de India-Pakistan y Eritrea-Etiopia. Desde el fin de la guerra fría los conflictos domésticos han constituido más del 80% de las guerras y de sus víctimas y casi todos eran de tipo crónico, al menos 17 se habían desatado antes de 1989, fundamentalmente por conflictos étnicos y religiosos. Es importante señalar que América Latina es hoy en día la macro región más pacífica del mundo en términos de conflictos armados interestatales o internos, solo existe el caso de Colombia y, adicionalmente, la disminución de los conflictos, especialmente internos, ha sido el resultado de negociaciones de paz exitosas y no del triunfo militar de una de las partes.

Con el fin de la guerra fría y el ascenso de la globalización el resultado de numerosos conflictos internos ha sido la degradación de los mismos, la proliferación de zonas afectadas por desordenes interminables, la emergencia de nuevos señores de la guerra, la violencia contra la población y el uso indiscriminado de métodos terroristas. Algunos analistas han llegado incluso a evocar el espectro de una nueva barbarie aparecida en la periferia mundial que tiende a difundirse hacia los países centrales por la vía de las migraciones y la economía ilegal.

La obra de Creveld (1998): *The Transformation of War* es reveladora pues la guerra, proclama el autor, ya no es el resultado del enfrentamiento entre ejércitos organizados, sino de la acción de una multiplicidad de actores que se constituyen a través de la actividad guerrera como tal, la trilogía clásica de Clausewitz, gobierno- ejército- población, pierde una gran parte de su alcance, todos los protagonistas se esfuerzan solamente por controlar territorios desarticulados que no corresponden a fronteras estables, la diferencia entre jefes políticos y militares se borra y la distinción entre combatientes y población civil desaparece.

Van Creveld saca la conclusión contundente, en el caso de las guerras o conflictos recientes y es que resulta absurdo seguir considerando que constituyen una forma de continuar la política por otros medios, de hecho, aduce, que la mayor parte del tiempo los protagonistas no proponen un objetivo político coherente, la guerra más bien se convierte en una actividad por si misma, en un modo de vida como dicen muchos colombianos de su propia violencia. En apoyo de esta tesis Mary Kaldor, sostiene en su libro "las nuevas guerras" (2001) que si bien no se puede

excluir una dimensión política en todo caso están desprovistas de contenido ideológico y a menudo las justificaciones ideológicas no son más que un pretexto para llevar a cabo una confiscación de los recursos nacionales y lograr cierta autosuficiencia económica.

Es cierto que muchos de los rasgos del conflicto colombiano se parecen a los que señalan los autores mencionados que analizan las nuevas guerras, especialmente por la degradación de la violencia, el uso del terror y la abundancia de recursos económicos provistos del negocio del narcotráfico, el secuestro y la extorsión que les permite privilegiar la estrategia militar en detrimento de la dimensión político e ideológica, pero es conveniente efectuar algunas salvedades.

En el caso del conflicto colombiano es pertinente observar que durante mucho tiempo el término “guerra” ha sido poco usado y, por el contrario, el término “violencia” ha tenido una amplia difusión ya que parece dar cuenta de mejor manera de la multiplicidad de protagonistas, la mezcla de componentes y la complejidad del fenómeno. El término “guerra” solo comienza a imponerse verdaderamente a partir de 1995 cuando la guerrilla logra consolidar un ejército y éxitos militares de renombre. Conviene también destacar, que las instituciones no han conocido procesos de hundimiento y el Estado que ha colapsado parcialmente en algunos momentos se ha recuperado y al contrario hoy cuenta con inmenso respaldo, sin desconocer la pérdida de legitimidad de algunas instituciones como el Congreso, los partidos, los políticos y los banqueros.

Hay que recordar, además, que la violencia no se puede encasillar ni en una lucha de clases ni se deja reducir a conflictos étnicos, religiosos ni regionales y sigue, fundamentalmente, localizada en la periferia del territorio. Tres factores ayudan a explicar la implantación de los grupos armados en estas zonas: la precariedad de las condiciones sociales, desprovistas de derechos de propiedad, la falta de presencia estatal con inversiones, servicios públicos, infraestructura e instituciones que deja la población a merced de los poderes locales legales o ilegales y la bonanza económica derivada de actividades legales de exportación como descubrimientos petroleros, carbón y níquel , grandes plantaciones e ilegales como el narcotráfico.

Es fundamental tener en cuenta, que la violencia colombiana es más antigua que las nuevas guerras e incluso anterior a la “Guerra Fría” y si bien se trata de un sólo proceso, su larga duración hace que sea esencial observar las transformaciones en su naturaleza, dinámica y efectos. Un primer momento remite al conflicto partidista y a las formas de autodefensas

campesinas que degeneran en bandolerismo, una segunda fase en los años 70 y 80 que corresponde a los esquemas revolucionarios que surgen inmediatamente después de la revolución cubana en el marco de la guerra fría, una tercera etapa que coincide con el ascenso de la guerra en Centro América y que conduce a la violencia a una escala mayor y con un radicalismo supremo y una última fase que corresponde al final de la guerra fría, el desarrollo de la globalización y el ascenso del narcotráfico que luce muy cerca de lo que se ha denominado las nuevas guerras. El Cuadro final se parece mucho al que describen los autores citados pero con la salvedad de que el término guerra civil o conflicto interno no luce apropiado, pues la población no está involucrada y es más bien víctima, y por ello es preferible seguir caracterizando el proceso como violencia, vieja violencia y nueva violencia. (Pizarro, 2002).

Colombia es sin duda una de las naciones más homogéneas en América Latina, por lo cual era virtualmente imposible la emergencia de un conflicto fundado en identidades primarias. Las comunidades indígenas constituyen un 1% de la población, el catolicismo es absolutamente mayoritario y la nueva Constitución definió a Colombia como un país multicultural y multiétnico y dio plenas garantías para la libertad de culto y aprobó una de las legislaciones más avanzadas a favor de las comunidades indígenas. Según las cifras oficiales, (1987) la violencia política sería responsable del 15% del total de homicidios, entre 2500 y 3000 al año, lo cual significaría que Colombia estaría sufriendo un guerra de escala menor. Si, en cambio, nos atenemos a las cifras recientes de la Universidad de los Andes (2000), Colombia estaría entrando en una transición a la escala intermedia. Y si se examinan los resultados de la “seguridad democrática” de Uribe es posible postular una tendencia a una escala de baja intensidad.

La violencia en Colombia hoy se puede caracterizar como un conflicto esencialmente interno, irregular y en tránsito hacia una baja intensidad. No ha sido ni tiene visos de guerra civil porque no posee ninguno de los rasgos básicos que definen una guerra civil: la existencia de al menos dos proyectos de sociedad irreconciliables, una creciente polarización nacional y la existencia de una soberanía territorial escindida. Ni la guerrilla ni los paramilitares, representan a ningún conglomerado de la población significativo, no cuentan con apoyo social interno, carecen de identidad de intereses o de visiones compartidas con clases o sectores sociales específicos y el número de miembros y los recursos que movilizan no son para poner en cuestión el poder establecido. La guerrilla constituye todavía un desafío formidable para el Estado y ha logrado apoyos internacionales importantes, pero no ha logrado una entidad política ad portas de un reconocimiento internacional y en los últimos años ha venido perdiendo apoyos significativos a

causa de acciones que normalmente la comunidad internacional cuestiona y rechaza como el secuestro y el uso del terror.

Con base en el débil nivel de apoyo social de los actores armados así como en el predominio de acciones contra la población civil frente al reducido número de acciones propiamente militares, algunos analistas, entre los que sobresalen Pecauc (2001) y Lair (2003) definen la violencia actual como una *guerra contra la sociedad*. Esta definición pone el acento en dos importantes dimensiones, verificables, del conflicto nacional, el bajo número de confrontaciones armadas directas entre la guerrilla y el Ejército y el ataque sistemático contra la población civil, pero adolece de un problema importante que es dejar de lado un asunto crucial que también caracteriza el conflicto interno, la confrontación entre los grupos armados y el Estado.

Tras los interesantes estudios del economista del Banco Mundial, Paul Collier (2003) se ha podido establecer que en el periodo posterior a la Guerra Fría solo subsistieron aquellos aparatos armados que lograron sustituir la ayuda externa por recursos económicos internos altamente rentables. Las drogas ilícitas cumplen en Colombia el mismo papel que los “diamantes ensangrentados” en Angola o Sierra Leona, son el combustible de la guerra. La interrelación entre el conflicto armado interno y el auge de la coca a principios de los años 80 no solo es fuerte sino que además explica la erosión lenta del Estado, la política y la sociedad en el país.

Como ha sido extensamente documentado, existen relaciones profundas de interdependencia entre los traficantes de la droga, las guerrillas y los grupos paramilitares y en las regiones en las cuales estos actores son protagonistas centrales existe una convivencia pragmática con el negocio de la droga y, adicionalmente, la extorsión al Estado o a los privados. Esta interrelación entre el conflicto insurgente interno y el conflicto contra el narcotráfico internacional condujo a algunos analistas del establecimiento militar de los Estados Unidos a caracterizar los conflictos actuales como una *guerra ambigua*. Al igual que sucede con la definición de guerra contra la sociedad la caracterización de guerra ambigua adolece de la misma falla, vuelve uno de los rasgos ciertos del fenómeno la totalidad del mismo y deja de lado aspectos esenciales para la caracterización.

La guerrilla colombiana, no obstante haber diversificado su presencia y aumentado su poderío militar, mantiene una elevada concentración geográfica en las zonas periféricas, la expansión hacia zonas urbanas con mayor potencial estratégico no se encuentra acompañada de la capacidad de realizar en forma sostenida acciones ofensivas. De otra parte los patrones que se

observan a nivel municipal muestran una estrecha relación entre la expansión de los grupos insurgentes, el surgimiento de organizaciones armadas ilegales que se le oponen y el incremento de la violencia intencional.

La evidencia que se muestra deja con poco piso la creencia común de que alrededor del 80% de los homicidios en Colombia corresponde a una violencia cotidiana, desligada del conflicto armado y de sus propósitos estratégicos, que simplemente surge de la intolerancia de los colombianos. Existe una elevada concentración de las muertes causada por los protagonistas del conflicto armado en escenarios donde también son elevados los homicidios indiscriminados, en una especie de modelo de propagación geográfica de la violencia, donde los hechos violentos tienden a concentrarse y persistir en el tiempo. El patrón colombiano coincide con las tendencias que se registran en otros escenarios internacionales, en donde la violencia generada en medio de una confrontación está estrechamente vinculada con la presencia de actores armados y la forma como se desarrollan las relaciones de estos en medio de la guerra.

La guerrilla colombiana, que a partir de los 80 logró extender su presencia a zonas de gran importancia estratégica hoy enfrenta la posibilidad de hacerse militarmente vulnerable y por ello ha modificado su conducta en función de los cambios experimentados recientemente en el escenario nacional, en el que el Estado y sus fuerzas armadas han retomado la iniciativa. En su viaje las FARC cambiaron el objetivo de obtener legitimidad política por el proyecto de controlar territorios. En el proceso ganaron transitoriamente un poder local pero perdieron el apoyo del pueblo que juzgó ilegítimas sus acciones. La consecuencia imprevista de estos actos fue que al final sus tácticas fueron aprendidas por sus enemigos quienes la desalojaron de muchos espacios para terminar repudiados por la opinión pública y con un poder local reducido.

### **6.3 El retorno de la Regeneración con el Presidente Uribe**

El 26 de marzo de 2002, con un porcentaje del 53,2% del total de los votos, Alvaro Uribe (2002-2006) fue electo como Presidente de Colombia en la primera vuelta. Los exitosos resultados obtenidos se explican por la expectativa generada alrededor de la propuesta de seguridad democrática, tendiente a la recuperación de la soberanía perdida en buena parte del territorio y la restauración del principio de autoridad, la eficacia en la lucha contra todas las formas del crimen organizado y la erradicación de la politiquería con reformas institucionales como la disminución del Congreso y la eliminación de las Contralorías Departamentales.

La elección de Uribe tiene como telón de fondo la inseguridad que padece la población y la crisis de los partidos tradicionales, el Partido Conservador renunció a ir con candidato propio a las elecciones y encontró en el nuevo Presidente a su líder y el Partido Liberal, con la derrota, por segunda ocasión de Horacio Serpa, quedó dividido y venido a menos. La izquierda, por su parte, obtuvo como nunca un apoyo considerable y la victoria electoral en Bogotá, como producto de la formación de una opinión pública importante y las alcaldías independientes exitosas de Mockus y Peñalosa. La votación por Alvaro Uribe, demuestra también la prioridad que otorga la población a los temas del orden público, la seguridad y el rechazo al clientelismo y la corrupción.

La percepción negativa de las elites urbanas en relación con el terrorismo, el secuestro y la extorsión, realizados por la guerrilla se pone de presente en los resultados de la encuesta realizada entre los industriales por El Tiempo en 1999, donde el 25% consideraba que los problemas de la economía estaban relacionados con la inseguridad, el 9% con la crisis financiera, el 7% con la incertidumbre de país y un 36% con la combinación de estos factores, es decir descontando la variable financiera casi el 60% de los industriales consideraba de manera directa o indirecta el problema de la seguridad como el más importante.

Desde las conversaciones de paz iniciadas en el gobierno de Belisario Betancur se volvió un lugar común la tesis de que la solución a la violencia en Colombia era política y no militar, ésta apreciación dio un giro radical con el gobierno de Uribe el cual mostró que otra trayectoria era posible: movilización militar contra la guerrilla y reinserción de los paramilitares mediante un proceso de negociación.

Aunque en las elecciones presidenciales de 2002 no se perfilaron asociaciones públicas como las que se dieron en las elecciones de 1998, entre Pastrana y las FARC y Serpa y el ELN, si se dejaron ver afinidades políticas y apoyos regionales por parte de las Autodefensas en algunas regiones de Antioquia, Cesar, Córdoba, Bolívar, Santander y los Llanos Orientales a la candidatura de Alvaro Uribe. Los acercamientos oficiales en los primeros meses entre la nueva administración y los grupos paramilitares, pusieron sobre el tapete ésta interacción entre la política institucional y la no institucional, entre lo legal y lo ilegal en el sistema político colombiano en las últimas décadas. Para entender el proceso político colombiano es importante relacionar la política electoral, las negociaciones de paz y la violencia política y tratar de romper con la separación analítica entre lo legal y lo ilegal.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Cuando intermediarios políticos poderosos, elites locales, grandes terratenientes conforman o utilizan grupos armados en sus luchas por el poder dentro de un Estado débil, el problema no es tanto la

El estilo político de gobierno y la figura personal de Uribe ha marcado una ruptura significativa con relación a sus antecesores y a otros importantes dirigentes políticos del país. Para sorpresa de todos el Presidente fue consolidando un apoyo popular nunca antes visto en la medida en que desarrollaba un proyecto de unidad nacional en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico con un estilo novedoso, siempre en primera línea, realizando semanalmente los consejos comunales en las diferentes regiones y repartiendo el presupuesto nacional con medidas asistencialistas.

Las prioridades fijadas por el Presidente Uribe en su política económica eran el fortalecimiento de la seguridad democrática, el saneamiento de las finanzas públicas y la adopción de un conjunto de reformas estructurales pendientes, entre las que sobresalían la reforma a las pensiones y la reforma del Estado. Las primeras medidas de carácter fiscal se adoptaron recién inaugurada la administración y estuvieron dirigidas a establecer un impuesto temporal del 1,2% sobre el patrimonio neto de los colombianos, destinado a financiar el plan de seguridad y en el año 2003 se aprobaron la Ley de responsabilidad fiscal y la Ley 788 que establece el nuevo régimen de pensiones.

Al final de su primer mandato el Presidente Uribe mantuvo una popularidad excepcional en el caso colombiano, gracias a su estrategia de firmeza en la lucha contra la guerrilla, desmovilización de los paramilitares y su política de seguridad democrática. Esta ha logrado resultados indiscutibles en seguridad pública, repliegue de las guerrillas, desmovilización de los paramilitares y desplazamiento tranquilo de los habitantes a lo largo y ancho de país.

En la campaña electoral de 2002 el “manifiesto democrático” marca el comienzo de la Política de Seguridad Democrática, PSD, del gobierno del Presidente Uribe. Más allá de su posición ideológica y política Uribe no tenía en un comienzo una política de seguridad integral. No obstante, las condiciones le eran favorables, el pueblo lo había elegido de manera copiosa con el mandato de erradicar la violencia. El resultado más claro de la PSD es que el Estado asumió en forma decidida el problema de la seguridad que había sido descuidado en extremo por los anteriores gobiernos, pero el problema es que tal iniciativa se ha manejado exclusivamente con una óptica militar y de opinión pública sin tener en cuenta aspectos constitucionales, sociales y de política exterior.

---

formación de una estructura social o la constitución de un nuevo Estado sino el control de una jurisdicción territorial existente, como ha sucedido en Colombia con el bandolerismo en el periodo de la violencia clásica o los paramilitares desde los ochenta.( Romero, 2003, pag. 59).

El gobierno de Uribe puso por primera vez el tema de la seguridad en el centro mismo de la agenda política y el interés nacional. El inusitado fortalecimiento de la guerrilla durante el gobierno de Samper y el fracaso de la zona de despeje de Pastrana, abrieron el camino para que la apelación al uso decidido de la fuerza del Estado se convirtiera en la única opción para la población.

En la segunda administración (2006- 2010) el nuevo Plan de Desarrollo hace referencia a la necesidad de consolidar la PSD, pasando del objetivo inicial de consolidación territorial a otros aspectos como la seguridad urbana y ciudadana, la movilidad de las Fuerzas Armadas y la preponderancia de la inteligencia. Sería, entonces, a partir del 2006, en la segunda fase de la política que se dieron cambios significativos en la eficiencia de dicha inversión en materia de inteligencia técnica y humana, con asesoría externa de alto nivel, cooperación eficaz entre los distintos estamentos de las Fuerzas Militares, la mayor importancia dada a las capturas y deserciones y el peso de las recompensas y la información.

Transcurridos ocho años de aplicación de la política de Seguridad Democrática, el Estado puede reclamar avances significativos en la lucha contrainsurgente y en el desmonte de gran parte del aparato paramilitar. En su mejor momento militar, comenzando el nuevo siglo, llegaron a tener 18.000 hombres en armas, pero para el año 2007, entre desertores y bajas perdieron el 60% quedando reducidos a unos 6.000. Al examinar el poder territorial se puede constatar una reducción de su presencia en un 62% en los últimos siete años, mientras en 2002 hubo ataques en 209 municipios en el 2008 las acciones ocurrieron en 78. Por otra parte, los retenes ilegales pasaron de 278 a 37, durante el mismo período, un 86% menos. Y, finalmente, sus ingresos cayeron en un 60%, como resultado del combate al narcotráfico y la disminución en un 90% de los secuestros extorsivos.( Rangel y Medellín ,2010)

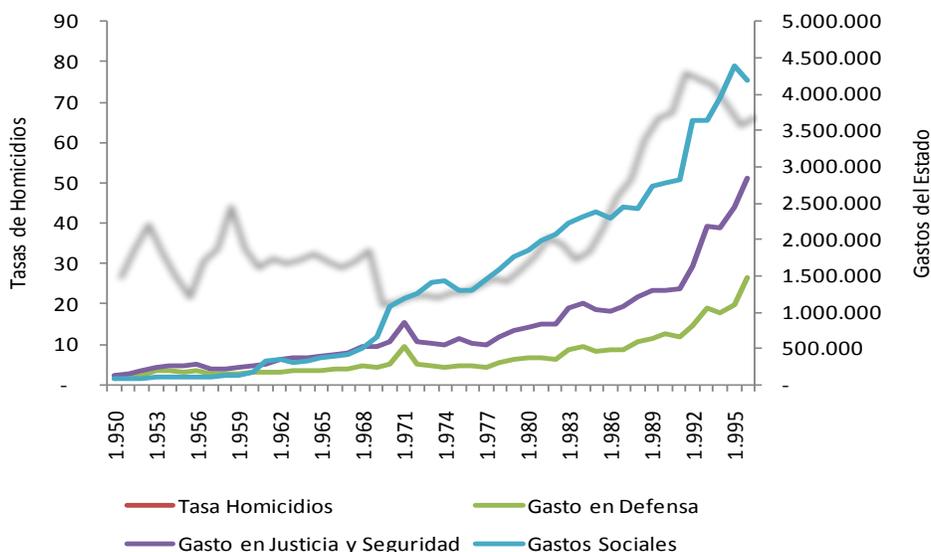
Entre 2002 y 2009, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes ha tenido una disminución sustancial, al pasar de 67 a 31, es decir un 52% menos, la más baja en 22 años, por debajo de Venezuela que tiene 68, El Salvador con 55 y Honduras con 42 para citar algunos ejemplos. Igual ha sucedido con el secuestro, uno de los delitos más comunes y atroces que ha caracterizado la violencia en Colombia. En el año 2000 se secuestraron 3752 personas, que fue la cifra más alta del mundo, y en el 2009 se redujo en un 90%, y hoy el país está por debajo de México, Ecuador, Venezuela y Brasil. (Rangel y Medellín, 2010)

El gasto militar se ha disparado llegando en el 2007 al 6.5% del PIB, superior al que destina EE.UU en plena guerra que es de 4.04%. Según el Ministerio de Defensa la inversión en la

política de seguridad democrática, en pesos corrientes, fue de 986 mil millones en 2002 y de 3,4 billones en 2008, consolidando la tendencia al crecimiento sostenido de gasto iniciado en 1999. Para el año 2008 de los 566,084 cargos públicos que se atienden con cargo al presupuesto central, 459.687, el 81.2%, estuvo ocupado por servidores asignados a las labores de defensa, seguridad y policía. De los 3.56 billones destinados a inversión total del gobierno nacional, 2.3 billones, es decir el 65% se destina a inversión en equipo militar.

**Gráfica 12 Tasa de Homicidios y Gastos del Estado 1950 – 1996**

(Millones de pesos de 1994)



**Fuente:** Policía Nacional, DNP y Cálculos Propios.

**Tabla 10 Tasa de Homicidios y Gastos del Estado 1950 – 1996**

<b>Año</b>	<b>Tasa Homicidios</b>	<b>Gasto en Defensa</b>	<b>Gasto en Justicia y Seguridad</b>	<b>Gastos Sociales</b>
1.950	28	82.079	124.501	80.560
1.951	35	98.899	141.696	88.822
1.952	41	132.968	185.834	93.218
1.953	34	184.191	239.803	106.453
1.954	28	194.132	265.323	102.879
1.955	23	181.919	267.334	108.012
1.956	32	185.741	275.300	113.516
1.957	35	154.764	225.986	100.296
1.958	45	151.252	211.101	132.370
1.959	35	150.560	232.964	139.115
1.960	30	166.691	267.122	172.478
1.961	33	173.285	275.827	322.868
1.962	31	179.145	343.808	348.558
1.963	32	194.106	376.884	294.951
1.964	34	193.784	370.988	316.494
1.965	32	197.007	392.636	364.942
1.966	30	205.944	423.542	392.897
1.967	32	209.429	437.089	405.877
1.968	35	268.012	525.459	512.000
1.969	21	246.294	526.283	648.853
1.970	22	293.032	596.117	1.081.556
1.971	23	530.545	862.206	1.184.702
1.972	24	279.031	592.975	1.258.221
1.973	23	254.714	559.877	1.404.151
1.974	24	241.394	540.357	1.428.170
1.975	24	267.763	626.141	1.299.192
1.976	26	263.615	558.936	1.307.543
1.977	28	248.401	557.039	1.444.105
1.978	27	296.385	666.501	1.582.845
1.979	30	339.129	745.786	1.752.742
1.980	33	375.852	798.864	1.859.535
1.981	38	364.080	844.361	1.987.870
1.982	36	359.328	842.463	2.079.088
1.983	32	473.663	1.062.241	2.222.387
1.984	34	520.359	1.122.475	2.324.652
1.985	40	453.469	1.027.473	2.372.350
1.986	48	474.185	1.008.793	2.282.163
1.987	52	484.779	1.072.608	2.438.264
1.988	62	587.980	1.215.579	2.427.357
1.989	67	630.700	1.297.452	2.740.128
1.990	69	694.759	1.306.014	2.783.861
1.991	78	665.246	1.318.989	2.826.070
1.992	77	805.299	1.621.513	3.641.832
1.993	75	1.057.970	2.191.934	3.646.953
1.994	70	982.375	2.165.134	3.942.935
1.995	65	1.109.071	2.438.753	4.381.870
1.996	67	1.468.340	2.851.119	4.179.107

**Fuente:** Policía Nacional, DNPy Cálculos Propios.

**Tabla 11 Costos de la guerra 2000 – 2003**

(Miles de millones de pesos, precios 2003)

<b>Destino</b>	<b>Con el total de gastos de seguridad</b>	<b>Con gastos de seguridad por encima de 1.5% del PIB</b>
Total	70.216	54.602
Seguridad	61.773	45.165
Guerrilla	1.585	1.585
Paramilitares	1.057	1.057
Plan Colombia	8.366	8.366
Otros gastos	1.682	1.682

*Fuente: Otero Prada, D. Las Cifras del Conflicto Colombiano. Bogotá, enero 2007.*

**Tabla 12 Número de Soldados Enrolados y por cada 1000 habitantes**

<b>Año</b>	<b>Enrolados</b>	<b>Soldados/1000 Ha.</b>
1948	10.000	0,9
1957	40.359	2,5
1974	50.675	2,2
1986	85.911	2,8
1994	120.659	3,4
2002	160.000	3,8
2006	196.492	4,9
2007	209.741	5,0

*Fuente: Otero Prada, D. Las Cifras del Conflicto Colombiano. Bogotá, enero 2007.*

Según datos de Izasa y Campos (2007) en el año de 1934, en medio del conflicto con el Perú el gasto militar en términos del PIB llegó al 2%, en el periodo de la violencia clásica (1948-1953) el indicador crece al 2.2%, durante la dictadura militar de Rojas Pinilla (1954-1957) se reduce al 1.5% y en el año de 1970 se presenta un pico de 3.2% como consecuencia de la compra de los aviones Mirages y fusiles G3. En el periodo de 1974-1991 el gasto militar es inferior al 2.0% y a partir de 1992 muestra una tendencia creciente y pronunciada desde 1999. El aumento del gasto militar va de la mano con el incremento en el pie de fuerza que en el año de 2007 supera en cinco veces los efectivos al finalizar el periodo de la violencia.

Es interesante mencionar que de acuerdo con los datos disponibles, en el periodo 2002-2007 los 160.000 soldados combatían 16.900 guerrilleros de las FARC, 3.700 del ELN y 12.175 paramilitares de la AUC para un total de 32.775 combatientes irregulares, lo que equivalía a 4.9 soldados por cada irregular. A partir de 2007 esta relación cambia pues la tropa asciende a 209.741 efectivos y el gobierno estima en 13,500 los miembros de la guerrilla, con la AUC desmovilizadas esto significa una cifra de 15.5 soldados por guerrillero activo. (Isaza y Campos, 2007)

El Plan Colombia representó un giro fundamental y positivo en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, entre otras razones por el mejoramiento e incremento de la flota aérea de las Fuerzas Militares. En los últimos años, el incremento de la capacidad militar en este campo se ha logrado en buena parte con los recursos del Plan Colombia, financiado por los EEUU, y con los ingresos provenientes del impuesto al patrimonio de 8,25 billones de pesos. La aviación del Ejército completó 50 helicópteros Black Hawk, 23 MI-17, 42 Huey II, 11 UH-1N y 83 artillados de combate conocidos como “arpías”, para un total 209 helicópteros modernos y bien equipados. Adicionalmente en los últimos tres años se adquirieron 25 aviones Super Tucano, 12 helicópteros Huey II de ataque, 4 aviones Casa C-295 de transporte, 4 aviones Beechcraft 350 Super King Air, 5 Cessna 208 Caravan que sirven como plataforma de inteligencia, 25 aviones de entrenamiento básico y 13 aviones K-fir de última generación para completar 24 aviones de este tipo de combate (Santos, 2009: 181, 182).

A partir de noviembre de 1998, cuando el Ejército recuperó Mitú, se comienzan a registrar una serie de operaciones exitosas en las que fueron dando de baja a decenas de guerrilleros, muchos de ellos jóvenes; a finales del año 2000, en desarrollo de la operación en el municipio de Suratá, Santander, fueron dados de baja 72 miembros de las FARC y capturados más de 136 de sus integrantes; en febrero de 2001, en la operación “gato negro” se produjo la captura

del narcotraficante Fernandiño y murieron más de 30 guerrilleros y otro centenar fue capturado e, incluso, la concentración de sus efectivos en la zona de distensión se convirtió en una debilidad pues el monitoreo constante le permitió a las FM interceptarlos y propinarles golpes contundentes.

Los cambios señalados comenzaron a dar resultados a partir de 2007, pero sobre todo en 2008, cuyo punto máximo fue la famosa “operación jaque”. En el plano político, la preocupación principal de la PSD ha sido la de acabar con el espacio nacional e internacional ganado por la guerrilla en los años anteriores. Su mayor logro ha sido interno como lo demostró la multitudinaria marcha en contra del secuestro y de rechazo a las FARC el 28 de febrero del 2008, coordinada e impulsada mediante la red de Facebook.

Los dos años transcurridos entre 2007 y 2009 han sido los más difíciles en la historia militar de las FARC. Han perdido liderazgo con la muerte de su líder, Manuel Marulanda y miembros del Secretariado como Raúl Reyes e Iván Ríos, han perdido combatientes sobresalientes como Martín Sombra, presencia regional en los Montes de María, en el Pacífico, los Llanos, la Costa Atlántica Antioquia y Cundinamarca, han perdido a los encargados del negocio del narcotráfico entre los cuales se puede mencionar al “Negro Acacio” y han perdido sus secuestrados más valiosos como Ingrid Betancur y los tres norteamericanos.

El hecho fundamental que marcó el inicio de este descalabro fue la operación militar que condujo a la liberación del ex ministro Fernando Araujo, secuestrado desde diciembre del año 2000 y mantenido en la región de los Montes de María, bajo responsabilidad del frente 37, que dirigía Martín Caballero, quien fue dado de baja como resultado de la recuperación de la zona y de la denominada “Operación Aromo”. Le siguieron eventos significativos como el fiasco, por parte de las FARC, del show de la entrega del hijo de Clara Rojas de nombre “Enmanuel”, a una comitiva internacional encabezada por el ex presidente argentino Kirchner y liderada por el Presidente de Venezuela Chávez y la masacre de 11 Diputados del Departamento del Valle por parte de un frente de la organización guerrillera como resultado de un error interno de comunicación, y que la dirigencia de la guerrilla intentó culpar al acoso militar, lo cual posteriormente la “Cruz Roja” se encargó de desmentir.

Posteriormente hubo dos operaciones que fueron noticia internacional. La primera la Operación Fénix que dio de baja, por primera vez, a un miembro del Secretariado, Raúl Reyes, una especie de Canciller de la organización guerrillera, que permitió obtener un arsenal de información y desató la mayor crisis en las relaciones internacionales con Ecuador y Venezuela,

por el bombardeo al campamento de Reyes en territorio ecuatoriano. La segunda fue todavía de mayor impacto, pues se trató de la operación de inteligencia y audacia militar más importante en la historia nacional, que fue caracterizada por la ex candidata presidencial, Ingrid Betancur, liberada en dicha acción, como la “operación perfecta”.

La Operación Jaque que permitió infiltrar y suplantar las comunicaciones de las FARC dio como resultado el rescate de varios de los secuestrados y representó un golpe moral para las FARC mayor que la muerte de los miembros del Secretariado o la desmovilización de Karina, la emblemática mujer guerrillera, terrible en sus acciones criminales, pues perdieron el objetivo político de ser declarados parte beligerante en el conflicto, la posibilidad de lograr el “canje” entre secuestrados y guerrilleros presos, perdieron considerable apoyo internacional y comenzaron a desconfiar de sus propias comunicaciones, lo que los ha hecho retroceder a sistemas primitivos de correos humanos.

Un aspecto fundamental del fortalecimiento de la capacidad aérea ha sido la implementación de operaciones nocturnas que permiten buscar objetivos y atacarlos con gran efectividad en el día y en la noche. La guerra se está ganando en el aire, porque el poder aéreo es el más contundente y preciso que se puede utilizar contra los campamentos guerrilleros basado en información completa, inteligencia militar y soporte de las fuerzas de tierra y fluviales.

La polarización de la opinión pública a favor del gobierno se ha fundamentado en la recuperación y consolidación de la seguridad territorial al recuperar la movilidad en las carreteras erradicando los “retenes” y las “pescas milagrosas”, el control sobre las cabeceras municipales con base en soldados campesinos y redes de informantes y acciones complementarias en materia de obras públicas y erradicación manual de cultivos de coca en diferentes áreas del territorio nacional.

En relación con los paramilitares el gobierno de Uribe desde el comienzo abrió espacios de negociación, lo cual desembocó en el Acuerdo de Santa Fe de Ralito con las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. Luego de numerosas reuniones los paramilitares comenzaron las desmovilizaciones entre 2004 y 2006 que según el gobierno significó que cerca de 25.000 paramilitares entregaran las armas y se comprometieran a no seguir delinquiendo a cambio de un tratamiento penal especial. Este resultado, para el gobierno resultó un gran acierto de la PSD pues por primera vez en la historia nacional y mundial fuerzas irregulares no derrotadas militarmente habían pactado su desmovilización.

Lo que sucedió merece explicación y es que los paramilitares llegaron a la conclusión de que les era más rentable políticamente cederle el costo de la lucha antisubversiva al Estado mientras ellos se orientaban hacia la consolidación del poder económico y político regional. A partir de allí la improvisación fue la nota dominante que se manifestó en sucesivos proyectos de Ley donde la impunidad hizo carrera en medio de grandes críticas al interior y exterior del país. Al final se logró confeccionar una Ley de Justicia y Paz que no ha logrado sus objetivos de verdad, reparación y cese del delito. Los sucesivos proyectos que desembocaron en la Ley se preocuparon más por suavizar los castigos a los verdugos que por proteger a las víctimas. Los bienes incautados a los paramilitares y narcotraficantes son irrisorios frente a lo que acumularon en años de violencia y las condenas son escasas. (Leal, 2010).

Varias razones parecen explicar por que los paramilitares tomaron la decisión de desmovilizarse sin antes haber sido derrotados militarmente. Entre la dirigencia paramilitar había la certeza de que el gobierno de Uribe iba a obtener éxito en la lucha contrainsurgente lo cual les daba la tranquilidad de su propia seguridad y calculaban que las condiciones jurídicas y políticas que se establecerían iban a ser similares a las que en el pasado se habían otorgado a los grupos guerrilleros, es decir amnistía total e impunidad absoluta.

Respecto a la primera expectativa no se equivocaron ya que las Fuerzas Militares iniciaron una ofensiva sin antecedentes, el Estado comenzó a demostrar que podía asumir el monopolio legítimo en la acción contrainsurgente y la desmovilización paramilitar no significó una retoma guerrillera. Sin embargo, el objetivo de lograr una generosa reinserción a la vida civil fue imposible de lograr. Por un lado el gobierno se había comprometido a que los crímenes de los paramilitares no quedaran en la total impunidad y en castigar los delitos de lesa humanidad y de otra parte la presión internacional, de la opinión pública interna y de la oposición exigía verdad, justicia y reparación.

Al comienzo el gobierno presentó un proyecto de Ley que poco a poco el Congreso fue haciendo cada vez más exigente y, posteriormente, la propia Corte Constitucional endureció aún más al declarar inexecutable varios artículos. Como resultado de este proceso se configuró una Ley, que contrasta con la laxitud de los procesos de desmovilización anteriores y con varios de los casos internacionales como el de Sudáfrica, Argentina, Chile y Centro América. Los resultados hasta ahora obtenidos permiten afirmar que la verdad está emergiendo paulatinamente, los procesos judiciales están en marcha, las víctimas han logrado participar activamente del proceso, las revelaciones y confesiones han permitido destapar el fenómeno de

la “parapolítica” y muchos de los responsables que no han cumplido con las condiciones establecidas han sido extraditados.

No obstante los innegables resultados obtenidos por parte de la política de la Seguridad democrática, el gobierno ha enfrentado múltiples problemas, como los falsos positivos, las violaciones de derechos humanos y de la legalidad vigente. Esta situación siempre ha demandado permanentes explicaciones por parte del propio presidente, choques con las Cortes y con los medios de comunicación. La relación de intercambio de la PSD es clara, mientras más crece la oposición internacional y de la izquierda y el liberalismo internamente cada vez es más popular en el país, como lo demuestran los sondeos permanentes, la favorabilidad del presidente y los resultados de las últimas elecciones. La explicación a esta contradicción radica en que para los defensores de la legalidad y de los derechos humanos los fines no justifican los medios, mientras para la mayoría de la población colombiana sucede lo contrario: hastiados de la violencia están dispuestos a transar con la legalidad y la institucionalidad.

Por eso cuando se destaparon los vínculos de los jefes paramilitares con la clase política y empresarial regional, el gobierno se vio obligado a intervenir de manera apresurada y arbitraria para evitar la condena de muchos integrantes de su bancada en el Congreso y a incumplir con algunas promesas hechas a los jefes paramilitares. El costo institucional de este proceder del ejecutivo fue un grave enfrentamiento con la Corte Suprema de Justicia y la formación de nuevas banda emergentes, que según la Corporación Arco Iris operan en 246 municipios del país con cerca de 10.200 efectivos, algo así como el 50% de los desmovilizados.

El desarrollo de la PSD ha presentado una falla fundamental que son los numerosos crímenes conocidos con el nombre de “falsos positivos” que pone de manifiesto la violación por parte de los militares de los derechos humanos. Entre julio de 2002 y junio de 2007 informes internacionales señalan al menos 955 casos de ejecuciones extrajudiciales y 235 casos de desaparición forzada. Un porcentaje significativo son líderes comunitarios que se reportan por la fuerza pública como insurgentes dados de baja en combate. En muchas ocasiones las víctimas son previamente señaladas por informantes anónimos o reinsertadas susceptibles de suministrar información falsa por incentivos económicos. Esta práctica de la PSD ha sido objeto de severas críticas por la precariedad de los indicios, las irregularidades y las manipulaciones procesales. Los pueblos quedan aterrados y profundamente prevenidos con unas autoridades abusivas. Lo preocupante es que bajo el discurso de la seguridad democrática se está construyendo un Estado que sistemáticamente viola los derechos humanos.

Según la Fiscalía General de la Nación, los asesinatos confesados por los paramilitares, en el marco del plan para obtener beneficios judiciales como rebaja de penas, ascienden a 30.470 en 20 años, entre mediados de los 80 y el periodo de su desmovilización, una cifra que coloca a estos grupos a la altura de las dictaduras latinoamericanas más crueles, como la de Argentina que dejó una cifra de asesinatos similar. La fiscalía, además informó que de dicha cifra efectivamente se han podido verificar, por parte de las autoridades 11,797 crímenes. Las confesiones dan cuenta, adicionalmente, de 1.085 masacres, 1.437 menores reclutados, 2.326 desplazamientos forzados, 1.646 extorsiones y 1.033 secuestros. Frente a estas cifras alarmantes, Eduardo Pizarro, Presidente de la Comisión Nacional de Reparación, sólo atinó a decir que “al menos se está conociendo la verdad”, pero queda la pregunta inquietante de si en aras de la desmovilización la impunidad, con las penas tan bajas, no fue muy grande.

Durante las negociaciones de paz de Belisario Betancur se creó la UP, que es necesario reconocer obedeció a la idea de combinar de todas las formas de lucha. La reacción no se hizo esperar, luego de las elecciones se consolidaron varios planes de exterminio, el más conocido se denominó “el Plan Baile Rojo”, dos candidatos presidenciales fueron asesinados, 9 Congresistas, 70 Concejales y centenares de militantes de base. Ninguna institución del Estado impidió los crímenes y actuó para esclarecerlos y sancionar a los responsables. (Isaza y Campos, 2010)

Años más tarde algunos integrantes de los partidos tradicionales en convivencia con los paramilitares y los narcotraficantes deciden también “combinar todas las formas de lucha” y aceptan el apoyo de grupos armados para sus fines electorales con lo cual logran dominar el Congreso y la gran mayoría de los territorios, pero esta vez la Justicia ha reaccionado con cierta firmeza y sus acciones han permitido que varios capos hayan sido extraditados y decenas de Senadores y Representantes, la mayoría de la bancada uribista, se encuentren en la cárcel.

Muchos Estados en el mundo en vías de desarrollo presentan ausencia del monopolio de la violencia, identificado por Weber como un fundamento en la formación del Estado y en el gobierno efectivo. Siempre la capacidad del Estado es de múltiples dimensiones, pero es inevitable retomar su famosa noción de que el Estado es como “una comunidad que clama por el monopolio de la fuerza en un territorio” (1946:78). La pregunta inevitable es por qué algunos Estados fallan en establecer el monopolio? La ciencia social enfatiza algunas ideas generales, la inhabilidad de los Estados para establecer el monopolio por las dificultades geográficas o simplemente la pobreza.

Es común que muchas explicaciones del tipo del enfoque de la “modernización” sugieran que en una sociedad moderna y en crecimiento, la capacidad del Estado pueda simultáneamente desarrollarse. En un estudio teórico y empírico, Acemoglu, Robinson y Santos (2009) desarrollan una nueva perspectiva de la formación del Estado, enfatizando la idea de que la falta de monopolio puede ser un resultado consistente con la idea de que el Estado central no necesita automáticamente erradicar los actores armados no estatales en un contexto democrático. En este documento se plantea un enfoque alternativo que sugiere que el Estado central puede desarrollar la modernización sin establecer el monopolio de la violencia porque puede tener una relación simbiótica con los actores armados no estatales que ejercen el poder en la periferia del país. Los políticos elegidos pueden implícitamente producir un equilibrio sin que exista un monopolio de la violencia por parte del poder central. Colombia ha experimentado a lo largo de la centuria sustanciales incrementos del producto, ampliación de la educación y rápida urbanización, es decir un proceso acelerado de modernización y aún no ha establecido el monopolio de la violencia.

El modelo comienza con la observación que en una democracia los actores armados no estatales, paramilitares, pueden controlar el comportamiento de los votos de la población. Los autores construyen un modelo para explicar los incentivos de un Estado central para eliminar los actores armados no estatales en una democracia, con base en la premisa que los paramilitares pueden elegir e influenciar en las elecciones. Los autores, además, testean el modelo para Colombia entre 1991 y 2006.

La evidencia de este caso de estudio postula que los paramilitares han influenciado significativamente las elecciones para el legislativo y el ejecutivo. La investigación examina el rol de los votos en el Senado para cambiar la Constitución y remover los límites para la reelección presidencial que ilustra un posible canal entre los legisladores elegidos por los paramilitares y el ejecutivo. Existe una conexión entre la presencia de legisladores y el apoyo a la Ley de Justicia y Paz. En mayo 2009, 39 miembros del congreso fueron investigados, 36 fueron arrestados y 11 han sido encontrados culpables de relaciones con los paramilitares y otros delitos, entre los cuales se encuentra el primo del presidente, Mario Uribe, y el Senador Alvaro García, en ese momento presidente del Partido de la "U", condenado a 40 años de cárcel. El mismo Salvatore Mancuso, jefe de las AUC, llegó a declarar que habían elegido por lo menos el 35% del Congreso.

Los autores muestran empíricamente las implicaciones del modelo usando la reciente experiencia colombiana con dos actores armados no estatales, las FARC y la AUC, un jugador de izquierda y un jugador de derecha. La primera conclusión que arrojan es que los paramilitares han logrado influencia sistemática en los resultados electorales, a diferencia de las FARC. En particular después de 2001, la presencia de los paramilitares en los municipios está correlacionada con el incremento de nuevos partidos, diferentes a los tradicionales, liberal, conservador y polo democrático, en materia electoral. Se encuentra que la presencia de paramilitares está altamente asociada con un grado de concentración de los votos en dichos municipios con la elección de determinados congresistas y un gran soporte electoral para el Presidente Uribe. Una cuestión importante en el contexto de la política colombiana es por qué los jugadores de derecha como los grupos paramilitares tienden a estar más envueltos en influenciar las elecciones que la guerrilla. Una posible respuesta es que en contraste con las guerrillas los paramilitares no tienen ambiciones nacionales para establecer coaliciones y controlar el Estado central.

Hay que tener cuidado porque en determinadas zonas el pueblo puede naturalmente apoyar a los nuevos partidos que apoyan al Presidente Uribe o áreas de influencia conservadora pueden estar totalmente de acuerdo con sus políticas, es decir en ausencia de coerción paramilitar puede que hubieran votado por Uribe por simpatía absoluta con su política de seguridad. La evidencia empírica señala, adicionalmente, que otros actores han tratado de influenciar las elecciones al Congreso, como han sido los narcotraficantes, baste recordar que el capo Pablo Escobar salió elegido al Congreso y las FARC fundaron la Unión Patriótica.

La conjetura que se puede establecer es que estos actores al ser opositores ideológicamente al Estado, al gobierno y a sus instituciones producen una gran reacción del propio gobierno y de la sociedad y nunca contaron o perdieron con el tiempo poder político o militar. En el caso de los paramilitares la situación fue diferente, lograron conformar una base de apoyo en las regiones azotadas por la acción indiscriminada de la guerrilla, una coalición de fuerzas sociales y políticas con el apoyo de las clases económicas dominantes afectadas, un poder que no sólo fue capaz de influir en el proceso electoral de manera determinante sino que incluso pretende un cambio en la estructuración del Estado central. El hecho clave al respecto es el documento, producto de una reunión en Santa Fe de Ralito en 2001, donde los miembros del Estado mayor de las AUC firman un texto con varios miembros del Congreso llamado “refundar la nación”.

Varios factores han contribuido a la erosión de los partidos. La expansión del conflicto armado sin duda es un aspecto, pero su responsabilidad es limitada, la corrupción suscitada por la economía de la droga y el clientelismo es el factor más importante pues contaminó directamente a la clase política y contribuyó en la misma relación a su descrédito. Adicionalmente se puede mencionar el proceso de urbanización y una mayor educación en la población que contribuyó en las grandes ciudades a la formación de una opinión pública y el surgimiento de un nuevo clientelismo en los municipios y localidades que lograron un “voto cautivo” mediante microempresas electorales, movimientos religiosos y de interés gremial o de minorías.

La honda corrupción política que ahoga a muchas naciones democráticas, la necesidad de resultados en el ejercicio del poder y la falta de apelación directa al pueblo son fuentes de una profunda crisis de representación que crea las condiciones políticas para el ascenso de los nuevos caudillos que pueden ser elegidos y reelegidos de manera permanente, como es el caso de Chaves, Evo Morales, Correa y Uribe para citar algunos ejemplos

Como en muchas otras sociedades, los electores han escogido adaptar sus preferencias a lo que está en juego en el momento pero que en el caso colombiano esclarece un aspecto que se ha descuidado en los análisis y es la desconfianza hacia el exceso de poder. Los colombianos piden autoridad pero están prestos a oponerse cuando perciben cierto viraje hacia el autoritarismo. La cultura política colombiana tiene un componente liberal más sólido que la mayor parte de los países vecinos, aunque no siempre se reconoce, y es el producto de su historia.

El liberalismo político es ante todo el efecto de la división y de la fragmentación política, y no tiene nada que ver con las doctrinas que lo reivindican, se ha formado a partir de la desconfianza hacia el Estado y con cierto apego a las “libertades negativas” y en cuanto al liberalismo económico, proviene del hecho de que los empresarios pudieron imponer una política macroeconómica ortodoxa que ha logrado un crecimiento económico estable y a salvo de presiones populistas. Como sostiene Pecaut: “Si hay tradición liberal, es menos ideológica que el producto de las circunstancias y de las relaciones de fuerza. Resulta de la débil autoridad del Estado y de la desconfianza que este genera, de la distancia entre las elites y el resto de la sociedad y, sobre todo, de la pluralidad, incluso de la fragmentación, de los polos de poder. En suma remite a un sistema de chek and balance no institucional sino de hecho” (Pecaut, 2006, pag. 514)

El resquebrajamiento de los partidos nacionales y el desarrollo de la política al menudeo agenciada por microempresas electorales de tipo personal, comenzó cuando los jefes naturales de los grandes partidos, normalmente ex presidentes, vieron desmoronar su autoridad con el surgimiento de los grandes barones electorales regionales, incubados por la política de transacción del Frente Nacional, continuó cuando estos caciques comprobaron el desarrollo de nuevas figuras en nichos importantes de mercado electoral local y se acentuó con la descentralización que autorizó la elección popular de Alcaldes y Gobernadores y las enormes transferencias aprobadas con la Constitución de 1991. El resultado fue el opuesto al deseado, en lugar de grandes corrientes programáticas la política devino en atomización, transacción económica y burocrática y enorme corrupción a lo cual ni siquiera ha escapado la izquierda recientemente en el poder en algunas capitales importantes.

Por el momento esta dispersión le ha sido útil al Presidente Uribe que puede así presentarse como el garante de la unidad nacional por encima de los políticos y dirigirse directamente a la opinión, no al estilo clásico populista agitando al “pueblo” sino más bien de manera neo populista dialogando con sectores específicos en “concejos comunitarios” logrando con ello una relación carismática, no tanto en el sentido weberiano, de un personaje heroico, sino en un sentido diferente, basado en el éxito. Por ello en todo momento los medios de comunicación subrayan los resultados de crecimiento económico, inversión extranjera, tasa de empleo, derrota de la guerrilla, desmovilización masiva de paramilitares, narcotraficantes extraditados, tasas de homicidios, secuestros y extorsión en baja considerable y desplazamientos seguros de la población por cualquier parte del territorio.

**Tabla 13 Guerrilleros Muertos, Heridos, Desmovilizados y Capturados 1976-2006**

<b>Año</b>	<b>Muertos</b>	<b>Heridos</b>	<b>Capturados</b>	<b>Total</b>
<b>1976-1980</b>	10	1	143	154
<b>1981-1985</b>	225	86	1.132	1.443
<b>1986-1990</b>	422	61	1.120	1.603
<b>Total</b>	<b>687</b>	<b>148</b>	<b>2.395</b>	<b>3.230</b>

**Fuente:** 1976-1990, *Policía Nacional, Revista de Criminalidad*. Para el periodo 1991-1994, fuente Juan Carlos Echeverri, Natalia Salazar y Verónica Navas, “El Conflicto Colombiano en el Contexto Internacional”, en Astrid Martínez editora, *Economía, Crimen y Castigo*, Universidad Nacional, Facultad de Economía, Bogotá, abril 2000. Fuente para el periodo 1995-2007, Ministerio de Defensa Nacional.

Entre 2000 y 2007 América Latina experimentó un resurgimiento económico y político impresionante, en gran parte de la región se observó un crecimiento económico alto y sostenido con tasas superiores al 6%, las mayores en 30 años, los términos de intercambio fueron altamente favorables, la inflación, a pesar del incumplimiento de metas, estuvo baja con algunas excepciones. Sin embargo, los habitantes manifestaron pesimismo porque los resultados no fueron los esperados en materia social e institucional y señalaron su insatisfacción con la corrupción, las privatizaciones, la seguridad social, los servicios públicos y la democracia formal.

Hacia mucho tiempo la región no contaba con una oportunidad tan clara para resolver los problemas cruciales del desarrollo económico, dar un gran salto, y cerrar las brechas históricas de equidad interna e internacional, pero las trayectorias divergentes en los distintos países, la polarización social interna y la falta de decisión política para profundizar las reformas estructurales y evitar las tentaciones populistas dilapidaron una oportunidad que quizás no vuelva a repetirse en décadas futuras.

En el 2008, de repente todo cambió como consecuencia de la crisis financiera en EEUU, la euforia dio paso a la depresión, el crecimiento se desplomó, la tasa desempleo se disparó, las bolsas de valores cayeron en tal magnitud que hubo que interrumpir las negociaciones en varias jornadas con el fin de evitar la debacle, las monedas se devaluaron frente al dólar, los hogares recortaron su consumo y para colmo, en Colombia, unas pirámides financieras dejaron en ruinas un porcentaje alto de la población que arriesgó su riqueza frente a la expectativa de ganancias desmesuradas y rápidas.

La crisis internacional afectó a Colombia a través de tres canales principales, que fueron los mismos que contribuyeron a acelerar el crecimiento a principios de la década, a saber: la disminución de los flujos de capitales internacionales, la caída severa de las exportaciones junto con los precios de las materias primas y la reducción de las remesas enviadas por los emigrantes que perdieron sus empleos. La economía entró en franca recesión, lo cual permitió evidenciar que era una falsa ilusión de que la política de seguridad democrática era el motor del crecimiento económico.

El deterioro de las condiciones económicas y sociales puso al descubierto el problema fundamental de la era Uribe y es la ausencia de políticas de Estado en términos del desarrollo económico, social y político y la falta de una visión en lo relacionado con el interés nacional en la

geopolítica mundial y regional. La concentración, justificable por las condiciones existentes, en la seguridad y el orden público y la excesiva confianza en que resuelto este problema se garantizaba automáticamente la solución de los demás problemas, condujeron a la parálisis en materia de reformas estructurales e institucionales y, en consecuencia, a un retroceso en los fundamentos de productividad, competitividad, equidad y cambio institucional.

Después del fallo de la Corte Constitucional que declaró inexecutable la iniciativa de convocar a un referendo para permitir la reelección por segunda ocasión del Presidente Uribe, que demostró de paso la tradición democrática colombiana y la conservación de cierto balance del poder, y el comienzo en firme de la campaña presidencial para la sucesión en la presidencia, se plantea el reto fundamental de resolver la contradicción señalada: consolidar la seguridad y el orden en el marco de una gran agenda de reformas para recuperar la senda del desarrollo.

Este dilema no es sencillo de resolver pues la historia que hemos analizado indica la presencia de una relación de intercambio, cuando el énfasis ha sido en los temas económicos y sociales se ha tendido a descuidar los aspectos de la seguridad y la violencia se ha incrementado, cuando ha sucedido lo contrario la violencia ha disminuido a consta del desarrollo. Resolver este dilema, fundamental para los próximos años, va a requerir reformas importantes en materia de política electoral, justicia y en finanzas públicas, especialmente, en lo concerniente con el gasto público, pero sobre todo un nuevo liderazgo nacional.

## CONCLUSIONES.

La tesis arriba a las siguientes conclusiones y hallazgos claves:

1. La Violencia entre 1948 y 1957 fue bastante intensa pero disminuye durante buena parte del periodo del Frente Nacional. La violencia que venía descendiendo durante las décadas de los 70 y 80, contra todas las predicciones, se desbordó en los años 80 y 90. A diferencia de la violencia de los cincuenta, donde el proceso se puede caracterizar como una *situación revolucionaria* que se expresa en una guerra civil sui generis, la violencia actual se parece cada vez más a una *guerra contra la sociedad*. El termino violencia es en este marco el que continua teniendo vigencia para describir un fenómeno con muchas interferencias. Se parece más una guerra de esas contemporáneas de larga duración, interminables, en la cual los protagonistas se definen por los recursos financieros y por la tendencia a producir acciones contra la sociedad, muchas de ellas de tipo terrorista.

Colombia se convirtió entre 1980 y 2000 en una de las sociedades más violentas del mundo. La tasa de homicidios de Colombia oscila entre 60 y 80 homicidios por cada 100.000 habitantes; según datos de 1995, era tres veces la de Brasil y 18 veces la de EE.UU. Además, desde 1985 el número de homicidios en Colombia es superior a 25.000. Lo verdaderamente excepcional del caso colombiano entonces son los altos niveles de violencia ocurridos durante este proceso de desarrollo. Se puede constatar como la tasa de homicidios pasa de 28 por cada 100.000 habitantes en 1978 a 70 a partir de 1991 para caer a 47 en 2001, los delitos contra la seguridad del Estado alcanzan picos en 1977 a 1982 y entre 1991 y 1994, los delitos contra la propiedad se incrementan notablemente en la década del 80 y los secuestros alcanzan cifras escandalosas después de 1990. En fin se trata de unos niveles altos entre 1948 y 1957 y de nuevo a partir de 1987, es decir en el periodo de la violencia clásica y en la fase de la nueva violencia, que según las cifras es la de mayor intensidad.

Es fundamental tener en cuenta, que la violencia colombiana es más antigua que las nuevas guerras e incluso anterior a la Guerra Fría y si bien se trata de un sólo proceso, su larga duración hace que sea esencial observar las transformaciones en su

naturaleza, dinámica y efectos. Un primer momento remite al conflicto partidista y a las formas de autodefensas campesinas que degeneran en bandolerismo, una segunda fase en los años 70 y 80 que corresponde a los esquemas revolucionarios que surgen inmediatamente después de la revolución cubana en el marco de la guerra fría, una tercera etapa que coincide con el ascenso de la guerra en Centro América y que conduce a la violencia a una escala mayor y con un radicalismo supremo, y una última fase que corresponde al final de la guerra fría, el desarrollo de la globalización y el ascenso del narcotráfico que está muy cerca de lo que se han denominado las *nuevas guerras*.

2. Por naturaleza la violencia es algo instrumental y es común analizarla como algo externo que amenaza o destruye un orden, sin embargo es posible considerarla como una forma de poder y en algunos casos productora de subjetividades, verdades históricas e identidades; en suma del orden social nacional o regional. La fuerza y su uso y las formas de poder y comunidad que generan no son atributos naturales ni inevitables de una formación social sino resultados de procesos históricos concretos

La explicación sobre esta anomalía del orden social colombiano remite a características específicas de la dinámica económica y social y al proceso político mismo, esencialmente el papel del Estado y del régimen político, la dinámica constitucional, la movilización social y el desarrollo de los grupos armados ilegales. En la perspectiva económica lo que marca la diferencia son las bonanzas territoriales y el boom del narcotráfico, en el aspecto geográfico, la tardía y lenta integración nacional y en la dimensión política hechos como: la derrota de la revolución en marcha y del populismo de Gaitán, la debilidad del Estado que se expresa en colapsos parciales, la consolidación de un régimen clientelista, carente de políticas públicas de bienestar social, y la precariedad de las instituciones.

El modelo sociológico que se asume en la tesis para explicar los determinantes fundamentales de la larga violencia colombiana consiste en combinar cuatro variables claves a saber: la escasa integración nacional en términos geográficos, económicos y de población, el impacto de bonanzas internas basadas en ventajas comparativas neoclásicas, de tipo legal e ilegal, y un choque fiscal con la transferencia de enormes recursos a los territorios, el contexto internacional que puede ser favorable o adverso y la debilidad del Estado, que depende a su vez de la ausencia de políticas de bienestar

social, la baja inversión en infraestructura, gasto social y poder de las Fuerzas Militares, ausencia de reformas estructurales e institucionales y partidos políticos y organizaciones sociales modernas. En los momentos en que estas cuatro variables se combinan negativamente, como ocurrió en 1948 y 1980-1990, la violencia alcanza niveles intensos y en otros donde la combinación es diferente logra bajar su intensidad.

3. Lo más llamativo de Colombia es la escasa integración nacional y la desigual presencia del Estado. Una frontera de colonización que avanza muy despacio a lo largo del siglo veinte con muy escasa presencia estatal, la mayor parte del territorio al sur y sudeste, Amazonía y Orinoquia, prácticamente despoblado, sin ciudades ni carreteras ni vinculación alguna con el resto del país y una buena parte de la Costa Atlántica y de la Costa Pacífica desconectada o en condiciones geográficas inaccesibles. Lo peor es que el Estado haya avanzado tan poco, durante la segunda mitad del Siglo XX, en integrar y conectar estos territorios en medio de un desarrollo económico importante y bonanzas significativas. Los avances en la conectividad y en construcción de infraestructura física y social solamente comienzan a manifestarse recientemente con las inversiones realizadas a partir de los años 90. Sin duda no sólo son bastante tardías sino que resultan, en relación al problema, insuficientes.

Las organizaciones guerrilleras y los grupos de autodefensa, los carteles del narcotráfico, ocupan un territorio en que no se ha establecido la jurisdicción estatal, de población nueva y poco cohesionada, sin una tradición política propia, sin derechos de propiedad y distantes de los grandes centros que determinan el poder económico y político y donde habita la casi totalidad de la población. Ésa base territorial es un recurso indispensable para su implantación: a partir de ahí pueden avanzar hacia otras regiones, pero siempre conservando dicho espacio como refugio. En esos espacios surgió La Violencia y el bandolerismo, lo mismo que las guerrillas. Pero estos territorios aislados y desconectados presentan ventajas comparativas inmensas en recursos naturales que dan lugar a bonanzas recurrentes y extraordinarias, en la zona del Urabá, los grandes cultivos de exportación de banano, en la Costa Atlántica los grandes negocios del carbón, el algodón y la ganadería, en los Llanos orientales las grandes plantaciones de palma y el petróleo y en el sur del país y la Amazonía el negocio de la coca. En síntesis, mientras el Estado descuidó históricamente los territorios con mayor riqueza potencial, los grupos guerrilleros y demás organizaciones ilegales se implantan

en estos espacios en donde se combina de manera especial las dificultades de acceso con la riqueza.

En Colombia hoy no existe una plena integración territorial aunque ha avanzado la integración política. Esto explica la presencia de unos poderes legendarios como la guerrilla y también de los paramilitares y el narcotráfico. La implantación en estos espacios obedece a las condiciones de aislamiento, distancia de los centros, escasa población y ausencia de Estado que conforman un ambiente favorable para su crecimiento y consolidación. Nadie mira ni se preocupa, las Fuerzas Militares no focalizan sus actividades en estos territorios por las dificultades y riesgos y el Estado aplaza su atención para concentrarse en las demandas que le son rentables políticamente, normalmente, en las zonas urbanas y los municipios dinámicos. Sin embargo, esto también explica las grandes limitaciones de los bandoleros o de la guerrilla para lograr influencia política nacional; su aislamiento rural los desconecta de la política nacional y de los grandes problemas de la población y sus acciones producen rechazo, pues la mayoría de los habitantes, que viven en condiciones relativamente tranquilas y democráticas en las ciudades, no entiende que se recurra a la violencia para solucionar los problemas del país.

No obstante existen algunas diferencias entre las regiones, mientras en departamentos como Córdoba, Magdalena, Bolívar, Sucre, Meta, Casanare, Antioquia existen unas fuerzas económicas y sociales de larga tradición en negocios tradicionales como la ganadería, cultivos comerciales para el mercado interno y externo y minería; en los departamentos del sur como Putumayo, Guaviare, Caquetá y el Amazonas son regiones sin esa fortaleza económica y social y por ello el negocio esencial fue la producción y comercialización de la coca. Esta diferencia económica y social explica el mayor grado de conectividad con el interior y el exterior de la zona norte frente a la casi nula integración del sur, donde la selva es una barrera geográfica y constituye un arancel natural. Cuando la guerrilla inició la ofensiva para penetrar y dominar el Urabá, el Magdalena, Córdoba y otros territorios de la Costa Atlántica, esas fuerzas económicas regionales en alianza con sectores del poder regional y nacional, del Ejército y del narcotráfico impulsaron una maquinaria paramilitar impresionante que desalojó a los grupos guerrilleros en medio de una tragedia sin igual, igual sucedió en parte de los Llanos orientales, pero, en cambio, no ocurrió en los departamentos del

sur, donde las FARC, pudieron mantenerse hasta que el Estado decidió librar una batalla sin cuartel.

4. La teoría Clásica sobre la formación del Estado tiene en común que no considera el proceso mediante el cual un Estado puede colapsar parcial o profundamente, perdiendo o cediendo control sobre el monopolio de la fuerza y de sus territorios y algo que es muy importante, para el caso colombiano, que ésta situación crítica puede convertirse en un problema crónico y recurrente, circunstancia en la cual el orden asume una dinámica caótica.

El Estado colombiano que no pudo consolidarse en la tormenta de las guerras civiles del siglo XIX, no se afirma tampoco durante el período de 1930 - 1957 e incluso sufre un colapso agudo con la Violencia desatada a partir de 1948. Las razones son simples, en nombre del liberalismo económico las élites rechazaron todo tipo de intervención duradera del Estado en la gestión económica y en la distribución de la riqueza, se opusieron radicalmente a la instauración de un Welfare State y se movilizaron para derrotar el proyecto populista al que veían como el preludio de la revolución socialista.

La Violencia, definida como una situación revolucionaria que devino en una guerra civil sui generis, tuvo como causa fundamental un colapso o derrumbe agudo del Estado producto de la división al interior de las clases dominantes y de la polarización del conjunto de la sociedad, que se manifestó en una intensa lucha partidista, ideológica e institucional en un contexto de mínima integración nacional. Esta crisis del Estado remite a la derrota de los grandes proyectos de intervención y regulación estatal en concordancia con el desarrollo del capitalismo, la urbanización y la modernidad a saber: el Estado keynesiano de bienestar social y el populismo. La forma como se enfrentó el problema, que consistió en restablecer la convivencia de las clases dominantes y aclimatar la paz partidista mediante un régimen clientelista, como fue el Frente Nacional, en lugar de erradicar la violencia, con el tiempo, la expandió.

El populismo como coalición inestable de intereses no prendió en Colombia porque la peculiar economía cafetera permitió que industriales, terratenientes y exportadores pudieran formar un frente unido contra la amenaza de un Estado fuerte basado en la movilización popular y en la consiguiente democratización de la vida pública que venía en ascenso desde la década de 1920 y que había tomado un cauce más promisorio durante los gobiernos liberales de 1930-1945.

Sin embargo, es lógico plantear que se puede extender la explicación también a la derrota y ausencia de un Estado de Welfare State keynesiano, como el que intentó forjar la República Liberal, durante la primera administración de López Pumarejo. Es más un régimen populista no necesariamente habría aclimatado la paz ni habría sido consistente con la particular estructura económica y la tradición institucional colombiana, a diferencia de un proyecto de Estado del bienestar, tipo socialdemócrata.

5. El Frente Nacional, si bien frenó la violencia partidista no resolvió el problema de fondo y tampoco constituyó, un arreglo novedoso, puesto que las coaliciones políticas han constituido un rasgo fundamental de la política colombiana. Este arreglo institucional es en cierto sentido la culminación de una larga búsqueda de convivencia pacífica de los dos grandes partidos y de la elite económica, que implica el monopolio del poder en partes iguales durante un periodo de 16 años, en contraste con la competencia, casi siempre excluyente, que había existido con anterioridad. El nuevo régimen apacigua los ánimos desatados con el asesinato del líder liberal, pero abre un nuevo contexto de conflicto que con el tiempo va alcanzando mayor intensidad, comenzando con la fase de los bandoleros hasta llegar a la combinación trágica de guerrilla, narcotráfico, paramilitarismo, terrorismo y delincuencia común.

Con la llegada del Frente Nacional quedó al descubierto la nula diferenciación programática partidista, lo cual facilitó también el proceso de despolitización dentro de los cánones del bipartidismo. La legendaria división ideológica de pertenencia a uno de los dos partidos fue quedando vacía con la convivencia burocrática. En tales circunstancias, el consenso nacional que existía alrededor del bipartidismo como factor de legitimación política fue decayendo lenta y progresivamente. La legitimidad de los partidos quedó cada vez más condicionada a la capacidad de proporcionar beneficios materiales inmediatos, con base en presupuestos crecientemente inflacionarios.

El Frente Nacional puede que divida la historia colombiana contemporánea en "vieja" y "nueva" violencia, como sostienen algunos estudiosos del tema, pero eso no resta nada a la idea de que trata en esencia *de un sólo proceso*. Es posible, por ello, pensar que en el caso colombiano la violencia está estrechamente relacionada con un orden político y social que no resolvió a fondo la cuestión del Estado ni el proyecto de Nación.

6. Cuando hay competencia dentro de las elites políticas es más probable que haya incentivos para buscar el apoyo de otros sectores sociales, por lo tanto, posibilidades de conformar coaliciones multiclasistas y al mismo tiempo democratizadoras. En cambio, cuando la mayoría de las elites están unificadas en un bloque hegemónico, como ocurrió durante el Frente Nacional en Colombia, la ausencia de competencia no facilita la supervisión política, el rango de posibles coaliciones y de participación en el poder se reduce notablemente y existe el riesgo de que el régimen tienda a perpetuarse como una coalición ganadora estable, que cierra espacios e induce a las minorías a acudir a la violencia como una forma de buscar participación en alianzas ganadoras.

Colombia es excepcional en América Latina por el bajo contenido de populismo de las políticas a lo largo de su historia y el alto grado de clientelismo, especialmente en la segunda mitad del siglo XX. La preferencia por el clientelismo garantiza la persistencia de las elites y los partidos tradicionales, evita las políticas macroeconómicas populistas que ponen en riesgo el valor de los activos y tiende a aumentar el gasto público en burocracia y reproducción del sistema sin que ello implique un Estado moderno, eficiente y legítimo. En el marco de este régimen conviven una democracia formal con un Ejército débil que garantiza la ausencia de autoritarismo pero es incapaz de proveer la seguridad y ser efectivo en la supresión de las guerrillas y grupos ilegales. El resultado es un Estado débil que no logra integrar el territorio ni la población y que en circunstancias en las cuales se combinan bonanzas internas con desafíos de poder de fuerzas ilegales en un contexto internacional adverso, el Estado sufre colapsos parciales o agudos que ponen en riesgo la estabilidad del sistema.

7. En los últimos años se ha propuesto dentro de los factores para explicar la diferencia entre los niveles de desarrollo de las naciones, una gran división entre “actividades productivas” y actividades improductivas”, como la búsqueda de rentas. No obstante, es posible introducir una tercera categoría que serían las actividades “destructivas” como la corrupción, el crimen y la economía ilegal, que destruyen una sociedad y debilitan el Estado dando lugar a conflictos y guerras de larga duración caóticas. A nivel internacional se ha ofrecido amplia evidencia que muestra una relación negativa entre las actividades no productivas y destructivas y el desarrollo económico. La afección de

rentas y el crimen actúan como un impuesto que reduce los incentivos para producir y afecta la productividad de los factores. Los trabajos del Departamento de Planeación Nacional indican que la nueva violencia y criminalidad vinculada con el auge del narcotráfico, la guerrilla y los paramilitares incidió negativamente en el crecimiento en las dos últimas décadas y señalan que le pudo restar a la tasa anual por lo menos 1.5%, lo cual es significativo para el caso colombiano.

Al examinar el caso colombiano se puede constatar que los derechos de propiedad han sido permanentemente amenazados por la inseguridad y la violencia, los activos han estado fuertemente concentrados en las elites y el grado de certidumbre y flexibilidad del cambio institucional frente a las demandas del orden social han sido contradictorios: una certidumbre media pero con gran flexibilidad; Colombia nunca le ha apostado a reglas rígidas e imperturbables, pero la confianza social y la seguridad han tenido un comportamiento bajo y decreciente durante la segunda mitad del siglo XX.

Estas características en su conjunto explican el resultado contradictorio del proceso de desarrollo económico y social colombiano, un capitalismo moderno con rostro de subdesarrollo, una sociedad urbana y globalizada pero con altos niveles de desconfianza e inseguridad y una nación con mayor riqueza pero altamente desigual, especialmente en las zonas rurales. No es extraño, entonces, la paradoja que asombra al mundo académico, crecimiento económico, democracia formal, por un lado, y violencia, desigualdad y corrupción por el otro.

8. De acuerdo con la investigación los choques exógenos de los precios del café y petróleo en el caso colombiano, afectan el conflicto en dirección opuesta y a través de diferentes canales. En particular, la reducción de los precios del café tiende a incrementar la violencia en los municipios cafeteros y el incremento de los precios del petróleo incrementa el diferencial de violencia de las zonas petroleras en mayor proporción que el resto del país.

Una caída del precio internacional del café, un bien intensivo en trabajo, afecta negativamente el salario real de los jornaleros y aumenta la probabilidad de vincularse a un grupo armado dependiendo de cuanto gane un soldado en la guerrilla o en un grupo armado. El canal por medio del cual opera esta decisión es una elección en términos de costo de oportunidad. En cambio, cuando aumenta el precio del petróleo, un bien intensivo en capital, tiende a aumentar la violencia en las zonas petroleras en mayor

proporción porque opera un canal de “rapacidad”, que es una variante de lo que se conoce como “captura de la renta”, idea que se puede extender a las transferencias fiscales a los municipios y a otras bonanzas.

9. Como en la mayoría de los países en vías de desarrollo, la pobreza y la equidad han sido muy fuertes, aunque es necesario reconocer una caída de los niveles de pobreza y una mejor distribución del ingreso durante el Frente Nacional, pero a una velocidad menor comparada con otras regiones del mundo de similar nivel de desarrollo. El crecimiento económico estable durante cinco décadas no se ha reflejado en un bienestar social proporcional, debido esencialmente a la ausencia de políticas públicas activas y de un marco institucional progresista, hasta el cambio que produjo la Constitución del 91. Sí bien la mayoría de los estudios nacionales no encuentran correlaciones robustas entre violencia y pobreza, ello no permite descartar de plano dos ideas centrales: la primera que el Estado de bienestar social en Colombia sigue siendo precario, comparado internacional y regionalmente, y la segunda, que existe una relación entre violencia y ausencia de políticas públicas activas. La falta de políticas de Estado en materia de bienestar social, más que la evolución de las tasas de pobreza, explican parte importante de la dinámica de violencia en el largo plazo.

La ausencia histórica de un proyecto de “Welfare State”, la debilidad del Estado y las bonanzas internas producto de las ventajas comparativas neoclásicas y de negocios ilegales como el narcotráfico explican los altos niveles de violencia en Colombia en las últimas décadas, a pesar de los avances notables en materia constitucional e institucional logrados con la reforma tardía de 1991. Es importante, entonces, insistir que los negocios ilegales no habrían generado los mismos niveles de violencia en un contexto de equidad social mayor como fue el caso de los EEUU y otras naciones desarrolladas en la época de las grandes mafias.

10. Se puede ver el desarrollo del proceso económico colombiano como el producto de la evolución de un sistema clientelista en lugar de uno populista, el cual si bien no es normalmente admitido por los intelectuales, recibe en cambio elección tras elección la mayoría de los sufragios, a lo largo de la historia democrática del país al final del siglo XX. Este arreglo institucional tiene el mérito de haber producido un crecimiento económico sostenido y estable con una tendencia a mejorar la distribución del ingreso y disminuir la pobreza, pero con el defecto de excluir a las minorías y producir alta

violencia. En efecto, el clientelismo en Colombia ha permitido evitar los desastres que ocasiona la macroeconomía populista al concentrar las decisiones en la tecnocracia del ejecutivo y de los organismos internacionales, pero al costo de un crecimiento empobrecedor, el deterioro del proceso político, un mayor nivel de violencia y la dificultad enorme para emprender reformas audaces que permitan el progreso nacional.

11. A finales de los años setenta el conflicto comienza a tomar nuevo vuelo con los acontecimientos de América Central donde se muestra la posibilidad de atacar de frente a los regímenes constituidos. Pero si bien esto motiva a los movimientos guerrilleros para adelantar o retomar sus acciones, lo que verdaderamente explica su ascenso es la implantación en zonas aisladas pero con ventajas comparativas neoclásicas extraordinarias y su relación con el negocio de la droga, que le proporciona el combustible económico para obtener capacidad militar, reclutar combatientes profesionales y construir una influencia nacional e internacional poderosa que desafía al Estado. Pero en la medida en que crece la infraestructura económica y militar, la guerrilla degrada su accionar con secuestros, extorsión, asesinatos indiscriminados, producción y comercialización de narcóticos que minan su ideología política y producen el repudio de la población.

La inconformidad militar por las políticas de paz del ejecutivo llevó a la cúpula militar a buscar apoyo para sus puntos de vista entre las elites regionales hostigadas por la extracción de recursos y secuestros de las guerrillas y además acosadas por la movilización social de sectores de la población demandando inversión estatal, lo cual produjo una disputa por el poder político local entre 1988 y 2002 en el marco de la profundización del proceso de descentralización. En este contexto de cambio surgió una coincidencia entre estas tendencias políticas y sectores reformistas de los partidos tradicionales para limitar la competencia de los militares, lo cual a su vez produjo como efecto el reforzamiento de las alianzas regionales contra insurgentes.

La actitud desafiante de propietarios rurales, empresarios y políticos en la región norte de Colombia y en los llanos orientales y su apoyo activo “al derecho de autodefensa”, reveló un cambio significativo en la relación entre el Estado central y los territorios regionales. El secuestro y la extorsión de ganaderos, agricultores y familias pudientes

convirtieron la seguridad en la preocupación primordial de ese orden regional, amenazado además por la movilización de campesinos, desempleados y ciudadanos sin servicios públicos adecuados. La recuperación del orden empezó a ser la prioridad de todos los grupos intimidados y casi la única respuesta a cualquier problema o demanda social.

12. Paradójicamente, la apertura política y la descentralización concebida para fortalecer la democracia y la autonomía local terminaron produciendo mayor violencia como consecuencia de un recrudecimiento del enfrentamiento armado en un nuevo contexto de mayor competencia política y transferencia de enormes recursos financieros a las regiones. Las enormes transferencias a las entidades territoriales, en el marco de un Estado débil y sin control total del territorio, en lugar de proporcionar bases para el desarrollo se convirtieron en fuentes para la corrupción y el delito, es decir operó en forma descomunal el canal de la “rapacidad” y las acciones sociales “destructivas”.

Para la mayoría de los analistas políticos, las guerrillas se distinguían de los narcotraficantes y paramilitares en el objetivo estratégico de alcanzar el poder del Estado y hacer una revolución socialista, mientras que el de esas organizaciones era un interés puramente económico, aunque en términos operacionales y tácticos todos operaban de la misma manera con el uso o amenaza indiscriminado de la violencia. La realidad es que hoy por hoy es difícil sostener dicha tesis pues es complicado demostrar un exclusivo interés pecuniario de los paramilitares, la evidencia disponible indica que con el paso del tiempo se orientaron hacia objetivos estratégicos no sólo de contener la insurgencia sino de capturar al Estado. Más bien sucedió lo contrario, los paramilitares fueron ganando en sentido estratégico, mientras la guerrilla se fue descomponiendo hacia intereses económicos, con la particularidad adicional, que al parecer los paramilitares tuvieron éxito pues lograron copar buena parte de los niveles del Estado.

Hay una correlación positiva entre paramilitarismo y reformismo político. Solamente en 1988, hubo 2.378 asesinatos y entre enero y junio de 1989 se produjeron 1.216 muertes, el secuestro se disparó y las masacres indiscriminadas hicieron su aparición con lo cual se fue configurando una crisis institucional que se puede caracterizar como un *colapso parcial del Estado*. Los hechos posteriores demostrarían que al mismo tiempo que el gobierno buscaba una paz negociada y la guerrilla aprovechaba éste espacio político para acumular fuerzas, lo que realmente se estaba incubando

aceleradamente era una “situación contrarrevolucionaria”, cuyo epicentro era la zona norte del país, con el crecimiento inusitado del paramilitarismo no sólo como fenómeno militar sino como proyecto político desde las regiones.

13. Muchos Estados en el mundo en vías de desarrollo presentan ausencia del monopolio de la fuerza, identificado por Weber como un fundamento en la formación del Estado y en el gobierno efectivo. La pregunta inevitable es por qué algunos Estados fallan en establecer el monopolio? La ciencia social enfatiza algunas ideas generales, la inhabilidad de los Estados para establecer el monopolio por las dificultades geográficas o simplemente la pobreza.

Es común que muchas explicaciones del tipo del enfoque de la “modernización” sugieran que en una sociedad moderna y en crecimiento, la capacidad del Estado pueda simultáneamente desarrollarse. Con una perspectiva diferente enfatizamos la idea siguiente: la falta de monopolio puede ser un resultado de que la modernización y el Estado central no necesitan automáticamente erradicar los actores armados no estatales en un contexto democrático. El Estado central puede desarrollar la modernización sin establecer el monopolio de la violencia, porque puede tener una relación simbiótica con los actores armados no estatales que ejercen el poder en la periferia del país.

## BIBLIOGRAFIA

- ACEMOGLU, Daron, ROBINSON James y SANTOS Rafael (2009): "The monopoly of violence: evidence from Colombia". *MIT Department of Economic Working Papers No 09-30*.
- ACEMOGLU, Daron, JOHNSON Simon y ROBINSON James (2005): "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Economic Growth" en *Handbook of Economic Growth*, ed Philippe Aghion and Stephen Durlauf. North Holland: Elsevier
- ALEXANDER, Jeffrey (1990): *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial: Análisis Multidimensional*, Editorial Gedisa, España.
- ALZATE, Gilberto (1984): *Obras Selectas*, Banco de la República, Bogotá.
- ARENDRT, Hanah (1970): *On violence*. . The Penguin Press, Londres.
- ARLACHI, Pino. (1989): "El sistema mundial de la droga", en *Debates* No. 29, Bogotá.
- ARLACHI, Pino. (1988): *Mafia Business. The Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1992): *La economía colombiana. Temas de comercio y Desarrollo*, Bogotá.
- BARLEY, W. (1965): "The Colombian "Black hand": a case study of neoliberalism in Latin America", en *Review of Politics*, No. 4, Octubre.
- BAUMOL, W. (1990): "Entrepreneurship productive, improductive and destructive" en *Journal Political Economy*.
- BEHAR, Olga. (1985): *Las guerras de la paz*. Editorial Planeta, Bogotá.
- BELTRÁN, Isaac, GAITÁN Fernando y SALCEDO, Eduardo. (2006): " Porque no hay una relación entre crimen y distribución del ingreso en Colombia? Una explicación para el periodo 1976-1979 a partir de la evolución de la actividad criminal" en Martínez, Astrid, (comp). *Violencia y Crimen. Ensayos en memoria de Fernando Gaitán Daza*, Bogotá: Universidad externado de Colombia.
- BERQQUIST, Charles, et al. (2001): *Violence in Colombia 1900-2000: Writing War and Negotiating Peace*, Wilmington, Scholarly Resources.
- BEJARANO, Ana. (1990): "Estrategias de paz y apertura democrática: Un balance de las administraciones Betancur y Barco", en Leal Francisco y Zamocs León (Editores) *Al filo*

- del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*, Tercer Mundo Editores. Universidad Nacional, Bogotá.
- BEJARANO, Jesús. (1975): "El fin de la economía exportadora y los orígenes del problema agrario", en *Cuadernos Colombianos* Nos. 6, 7, 8, Bogotá.
- BEJARANO, Jesús (1985): "Industrialización y política económica .1950-1976", en *Colombia Hoy*, Siglo XXI, Bogotá.
- BEJARANO, Jesús (1989): "Democracia, conflicto y eficiencia económica." Bogotá.
- BEJARANO, Jesús (1995): *Una agenda para la paz*, Bogotá.
- BENJAMÍN, Walter. (1982): *Para una crítica de la violencia*. La Nave de los Locos. México.
- BERRY, Albert. (1992): "La agricultura en Colombia durante la recesión de los años ochenta: potencial del sector versus logros" en Banco de la República de Colombia, *La economía colombiana. Temas de comercio y Desarrollo*, Bogotá.
- BETANCOURT, Darío, GARCÍA M. *Matones y Cuadrilleros* (1991): *origen y evolución de la violencia en el occidente colombiano*. Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional, Bogotá.
- BRAUN, Herbert. (1987): *Mataron a Gaitán: vida Pública y violencia urbana en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional.
- BORGUIGNON, Francois. (1997): 'Criminalidad, violencia y desarrollo inequitativo" en *Planeación y Desarrollo*, Vol XXX, no 3, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá
- BUSHNELL, D. (1977): *Política y partidos en el siglo XIX*, Bogotá.
- CARDONA, Diego. (1989): "Algunas características de la Política Exterior Colombiana: Notas para la discusión", *Revista Colombia Internacional*, No 11, Bogotá.
- CAMACHO, Alvaro, et al. (1997): *Nuevas visiones sobre la violencia en Colombia*, Fundación Friedrich Elbert en Colombia e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- CAMACHO, Alvaro. (1991): "Cinco tesis sobre narcotráfico y violencia en Colombia", en *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Cerec, Bogotá.
- CLAVIJO, Sergio. (1992): "Superación de una crisis financiera durante la transición de un sistema reprimido a uno orientado por el mercado, 1970-1989" en Banco de la República de Colombia, *La economía colombiana. Temas de comercio y Desarrollo*, Bogotá.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA. (1987): Colombia. *Violencia y Democracia. Informe presentado al Ministerio de Gobierno de Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- COLLIER, Paul, et al. (2003): *Guerra civil y políticas de desarrollo: como escapar de la trampa del conflicto*, Washington, Banco Mundial y Alfaomega.
- COLLIER, Paul. (2000): *Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy*, World Bank.
- CURRIE, Lauchlin. (1975): *Desarrollo económico acelerado: la necesidad y los medios*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.
- DEAS, Malcom. (1999): *Intercambios Violentos*. Reflexiones sobre la violencia política en Colombia, Taurus, Bogotá.
- DEAS, Malcom y LLORENTE, María. (1999): (Compiladores) *Reconocer la guerra para construir la paz*, Editorial Norma, Cerec, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- DEAS, Malcom y GAITÁN Fernando. (1995): *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Bogotá.
- DEAS, Malcom. (1995): "Algunos interrogantes sobre la relación guerras civiles y violencia" en Sánchez Gonzalo y Peñaranda Ricardo, (compiladores). *Pasado y Presente de la Violencia en Colombia*, CEREC, Bogotá.
- DIX, Robert. (1965): *Colombia: The political dimensions of change*. New Haven and London, Yale University Press.
- DIX, Robert. (1985): "Populism: Authoritarian and Democratic", en *Latin American Research Review*, Vol 20, No 2, Texas University.
- DIX, Robert. (1980): *Consociational Democracy: The Case of Colombia, Comparative Politics*, Vol 12, Abril.
- DORNSBUSCH, Rudiger y Edwards, Sebastián (1991) " The Macroeconomics of Populism in Latin American ". Policy Research Working Paper Series, 316. World Bank.
- DUBE, Dendrila y VARGAS Juan. (2008): Commodity prices shocks, and civil conflicto: Evidence from Colombia, Septiembre.
- DURKHEIM, Emile. (1982): *La división social del trabajo*, Editorial Ariel, Barcelona.
- ECHANDIA, Camilo. (2000): "Dimensiones territoriales del conflicto armado colombiano" en Londoño, Patti y Carvajal Leonardo.(Compiladores). *Violencia, paz y política exterior en Colombia*, Universidad externado de Colombia, Bogotá.
- ECHANDIA, Camilo. (2006): *Dos décadas del conflicto armado en Colombia 1986-2006*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- ECHAVARRÍA, José y VILLAMIZAR, Mauricio. (2007): "El proceso colombiano de desindustrialización". Robinson, James y Urrutia Miguel (Editores). *Economía colombiana*

- del siglo XX. Un análisis cuantitativo.* Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la Republica.
- ECHEVERRY, Juan y PARTOW, Zenab. (1999): "Porque la justicia no responde al crimen" en *Corrupción, crimen y violencia*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- EDWARDS, Sebastián. (2009): *Populismo o mercados. El dilema de América Latina*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- ELSTER, Jhon. (1991): *El cemento de la sociedad Las paradojas del orden social*. Editorial Gedisa, España.
- ELSTER, Jhon. (1989): "Social Norms and Economic Theory", en *The Journal of Economic Perspectives*, N0 3 y 4.
- FANJZYLBBER, Pablo, LEDERMAN, Daniel y LOAIZA, Norma. (2001): "Crimen y victimización: una perspectiva económica", en Fanjzylber, Lederman, y Loaiza, (Compiladores), *Crimen y violencia en América Latina*, México, Banco Mundial y Alfaomega.
- FLÓREZ, C. (2000): *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*, Bogotá, tercer Mundo Editores.
- FLUHARTY, Vernon. (1975): *Dance of Millions*, University of Pittsburg.
- GAITÁN, Fernando. (2001): "Multicausalidad, impunidad y violencia, una visión alternativa" en *Economía Institucional* No 5, Universidad externado de Colombia, Bogota.
- GAITÁN, Jorge Eliecer. (1971): *Los mejores discursos*, Ediciones Cruz del Sur, Bogotá.
- GOFFMAN, Erving (1959): *The Presentation of Self in Everyday Life*. Nueva York, Doubleday.
- GOFFMAN, E. (1959): *The Presentation of Self in Every Day Life*, Doubleday, New York.
- GONZÁLEZ, Fernán. (1984): "Las estrategias del gobierno nacional", en *Revista Nueva Crítica*, No. 4, Bogotá.
- GONZALEZ, Fernán, et al. (2003): *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. CINEP, Bogotá.
- GONZALEZ, Jorgey Pérez Mauricio.(Compiladores) (2008): *Pluralismo, legitimidad y economía política. Ensayos críticos sobre la obra de Jhon Rawls*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y Universidad Externado de Colombia.
- GUERRERO, Javier. (1999): "La sobrepolitización del narcotráfico en Colombia en los años ochenta y sus interferencias en los procesos de paz", Peñaranda, Ricardo y Guerrero, Javier (compiladores), *De las armas a la política*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- GUILLEN, Fernando. (1979): *El poder político en Colombia*, Editorial Punta de Lanza, Bogotá.
- GUILLEN, Fernando. (1999): "Instituciones, asociaciones y participación" en, *Revista Foro*, No 12 junio.

- GUNTER, Frank. (1992): "La fuga de capitales en Colombia", en Banco de la República de Colombia, *La economía colombiana. Temas de comercio y Desarrollo*, Bogotá.
- GUZMÁN, Germán. et. al. (1962): *La violencia en Colombia*, Bogotá. Ediciones Tercer Mundo.
- GUZMÁN, Germán. (1995): "Reflexión crítica sobre el libro La Violencia en Colombia", en Sánchez Gonzalo y Peñaranda Ricardo, (Compiladores). *Pasado y Presente de la Violencia en Colombia*, CEREC, Bogotá.
- HAYECK, Friederich. (1978): *Derecho, legislación y libertad*, Editorial Unión, Madrid.
- HAYECK, Friederich. (1990): *The Constitution of the Liberty*, University of Chicago Pres, Chicago.
- HAYECK, Friedrich (2003) *La contrarrevolución de la ciencia. Estudios sobre el abuso de la razón*. Unión Editorial.
- HARTLYN, Jonathan. (1993): *La política del régimen de coalición*. Tercer Mundo Editores y Universidad de los Andes, Bogotá.
- HENDERSON, James. (1986): *Cuando Colombia se desangró, un estudio de la violencia en metrópoli y provincia Bogotá*, El Ancora Editores, Bogotá.
- HINRICHS, H. (1966): *A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development*.
- HOBBS, Thomas. *El leviatán*. Fondo de Cultura Económica, México.
- HOBBSBAWN, Eric. (1965): *Primitive Rebels. Studies in Archaic Forms of Social Movements in the 19th and 20th Centuries*, New York, Norton Library.
- HOMANS, George. (1961): *Social Behavior; its elementary forms*. Nueva York, Harcourt, Brace, and World.
- HOSKIN, G. (1990): "Los partidos tradicionales: ¿Hasta dónde son responsables de la crisis política?" en Leal Francisco y Zamocs León (eds) *Al Filo del Caos: Crisis política en la Colombia de los años 80*, Tercer Mundo Editores- Universidad Nacional, Bogotá.
- ISAZA, José y CAMPOS, Diógenes. (2007): "Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia", Diciembre.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES. (2006): *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Editorial Norma, Bogotá.
- JUNGUITO, Robert, RINCÓN, Hernán. (2007): "La política fiscal en el siglo XX en Colombia" en Robinson, James y Urrutia Miguel (Editores). *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.

- KALDOR Mary. (1999): *New Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press.
- KALMANOVITZ, Salomón y LÓPEZ, Enrique. (2007): "Aspectos de la agricultura colombiana en el siglo XX" Robinson, James y Urrutia Miguel (Editores). *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.
- KALMANOVITZ, Salomón. (1989): *La encrucijada de la sin razón*. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.
- KALMANOVITZ, Salomón. (1988): "Economía de la violencia", en *Revista Foro*. Nos 5 y 6. Bogotá, Junio.
- KALMANOVITZ, Salomón. (1985): "Desarrollo capitalista en el campo", en *Colombia Hoy*, Siglo XXI, Bogotá.
- KALMANOVITZ, Salomón. (1985): *Economía y Nación: una breve historia de Colombia*. Bogotá, Siglo. XXI.
- KRAUTHAUSEN, Ciro, SARMIENTO Luis. (1991): *Cocaína: Un mercado ilegal por dentro*, en Tercer Mundo Editores. Universidad Nacional, Bogotá.
- KUZNETS, Simon (1955) "Economic Growth and income Inequality", *American Economic Review*, 45.
- LAIR, Eric. (2004): "Transformaciones y fluidez de la guerra en Colombia: un enfoque militar", en Sánchez Gonzalo y Lair Eric (eds) *Violencias y estrategias colectivas en la región andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, Instituto Francés de Estudios Andinos y Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad nacional de Colombia, editorial Norma, Bogotá.
- LAIR, Eric. (2000): "Una aproximación militar a la guerra en Colombia" en Londoño, Patti y Carvajal Leonardo.(comps). *Violencia, paz y política exterior en Colombia*, Universidad externado de Colombia, Bogotá.
- LEAL, Francisco. (1990): "Estructura y coyuntura de la crisis política", en *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*, Tercer Mundo Editores - Universidad Nacional, Bogotá.
- LEAL, Francisco y DÁVILA A. (1990): *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- LIJPHART, Arend. (1977): *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, Yale University Press.

- LOCKE, Jhon,) 1967), *Dos tratados sobre el gobierno*. Editorial fondo de Cultura económica, México
- LLERAS Restrepo, Carlos. (1955): *De la República a la dictadura*. Bogotá. Editorial Argos.
- LÓPEZ, Pumarejo Alfonso. (1979): *Obras Selectas. Colección Pensadores Políticos Colombianos*, Camara de Representantes, Bogotá.
- LONDOÑO, Juan. (1995): *Distribución del ingreso y desarrollo económico. Colombia en el siglo XX*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- LONDOÑO, Juan. (1996): "Violencia, Psychis y Capital Social, Notas sobre América Latina y Colombia", Segunda Conferencia Latinoamericana sobre Desarrollo Económico, Bogotá.
- MANN, Michael. (1997): *Las fuentes sociales del poder social*, Editorial Alianza Editorial,, Madrid.
- MARTÍNEZ, Astrid (Compiladora). (2001): *Economía, Crimen y conflicto*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- MARTÍNEZ, Astrid (Compiladora). (2006): *Violencia y crimen. Ensayos en memoria de Fernando Gaitán Daza*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- McCARTHY, Jonh y ZAAD, Mayer. (1977): "Resource mobilization and social movements: a partial theory" en *American Journal of Sociology*, No 82.
- McGREVEY, W.P. (1971): *An Economy History of Colombia*, Cambridge. The university Press.
- MELO, Jorge. (1989): Los paramilitares y su impacto en la política, en Francisco Leal y León Zamosc, *Al filo del Caos.*
- MEAD, George Herbert. (1964): *Selections from Mind, Self, and Society*. Chicago, University of Chicago Press.
- MONTENEGRO, Armando y POSADA Carlos. (2001): *La violencia en Colombia*, Bogotá, libros de cambio.
- MOSCA, Gaetano. (1939): *The Ruling Class*. Nueva York, McGraw Hill.
- NORTH, Douglas. (2007): *Para entender el proceso de cambio económico*, Bogotá, Universidad de los Andes y Grupo editorial Norma.
- NORTH, Douglas. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico de las naciones*, México, Fondo de Cultura Economica.
- OCAMPO, José (Compilador). (1987): *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores.
- OCAMPO, José. (1992): "Perspectivas del crecimiento de la economía colombiana a mediano plazo", en Banco de la República de Colombia, *La economía colombiana. Temas de comercio y Desarrollo*, Bogotá.

- OLSON, Marcus. (1978): *The logic of the collective Action*.
- OQUIST, Paul. (1976): *La violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá, Banco Popular.
- PALACIOS, Marcos. (1995): *Entre la legitimidad y la violencia en Colombia*, Editorial Norma, Bogotá.
- PALACIOS, Marcos. (1975): *El café en Colombia, 1950-1970, una historia económica, social y política*. Bogotá. Ancora Editores.
- PALACIOS, Marcos. (1971): *El populismo en Colombia*. Medellín. Editorial Sivasinza.
- PALACIOS, Marcos. (2001): *De Populistas, Mandarines y Violencia. Luchas por el Poder*. Ed. Temas de Hoy.
- PARSONS, Talcott. (1951): *The social system*. Nueva York, Free Press.
- PARSONS, Talcott. (1937): *The structure of social action*. Nueva York. Free Press.
- PAYNE, James. (1968): *Patterns of conflict in Colombia*, New Haven and London, Yale University Press.
- PÉCAUT, Daniel. (2006): *Crónica de Cuatro décadas de política en Colombia*, Editorial Norma, Bogotá.
- PÉCAUT, Daniel. (2001): *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Espasa.
- PÉCAUT, Daniel. (1991): "Colombia: violencia y democracia" en *Revista Análisis Político*, No 13 Universidad Nacional de Colombia, IEPRI.
- PÉCAUT, Daniel. (1989): *Crónica de dos décadas de política colombiana, 1958 - 1986.*, Siglo XXI Editores. Bogotá.
- PÉCAUT, Daniel. (1986): *Orden y violencia en Colombia 1950-1954*. Bogotá, S. XXI y el CEREC.
- PEÑATE, Andrés. (1998): "El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado", *Documentos de trabajo*, No 15, Universidad de los Andes, Bogotá.
- PEÑARANDA, Ricardo. (1999): "De rebeldes a ciudadanos: el caso del movimiento armado Quintín Lame", en Peñaranda, Ricardo y Guerrero, Javier (compiladores), *De las armas a la política*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- PIZARRO, Carlos. (1988): *Guerra a la guerra*, Editorial Tiempo presente, Bogotá.
- PIZARRO, Eduardo. (1992): "Elementos para una sociología de la guerrilla en Colombia", en *Revista Análisis Político*, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia No 12, Enero-Abril.
- PIZARRO, Eduardo. (1992): "Hacia una salida democrática a la crisis nacional", en *Revista Análisis Político* No17, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, septiembre diciembre.
- PIZARRO, Eduardo. (1996): *Insurgencia sin revoluciones*, Bogotá.

- PIZARRO, Eduardo. (1998): "Barco y las perspectivas de la paz" en *Revista Foro*, no 7 Bogotá, octubre.
- POOLE, Deborah. (1994): "Introduction. Anthropological Perspectives on Violence and Culture. A view from the Peruvian High Provinces" en Poole, Deborah (edit), *Unruly Order. Violence, Power, and Culture Identity in the High Provinces of Southern Peru*, Westview Press.
- RAMÍREZ, William. (1989): "La liebre mecánica y el galgo corredor, la paz actual con el M19", *Revista Análisis Político*, IEPRI, No 7 Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Mayo-Agosto.
- RAMÍREZ, William. (1990): *Estado, violencia y democracia*, Instituto-de Estudios Políticos y Relaciones internacionales. Universidad Nacional, en Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- RAMÍREZ, William. (1990): "La guerrilla rural en Colombia, vía para la colonización armada" en *Estado, violencia y democracia en Colombia* (ensayos), Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- RAMÍREZ Socorro y RESTREPO, Luís. (1989): *Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur, 1982-1986*, Bogotá, Siglo XXI-CINEP.
- RANGEL, Alfredo y MEDELLÍN Pedro (2010): *Política de Seguridad Democrática*. Grupo Editorial Norma, Semana.
- RANGEL, Alfredo. (1998): *Colombia, guerra en el fin de siglo*, Bogotá, Tercer Mundo editores.
- REX, John. (1961): *Key Problems in Sociological Theory*. Londres.
- ROBINSON, James y URRUTIA Miguel (Editores). (2007): *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la Republica.
- ROBINSON, Jaime. (2007): "Un típico país latinoamericano?. Una perspectiva sobre el desarrollo" en Robinson, James y Urrutia Miguel (Editores). *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.
- ROMERO, Mauricio. (1999): "Elites regionales, identidades y paramilitares en el Sinu", en Peñaranda, Ricardo y Guerrero Javier (compiladores), *De las armas a la política*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- ROMERO, Mauricio. (2003): *Paramilitares y Autodefensas, 1982-2003*, Bogotá, Temas de Hoy.
- RUBIO, Mauricio. (2001): "Rebeldes y criminales" en Arocha Jaime et al (comps). *Las violencias: inclusión creciente*, Bogotá, CREC y Universidad del Valle.
- RUBIO, Mauricio. (1999): *Crimen e impunidad: precisiones sobre la violencia.*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Cede.

- SÁNCHEZ Fabio. (2007): *Las cuentas de la violencia*. Grupo Editorial Norma y Economía Universidad de los Andes.
- SÁNCHEZ, Fabio, FERNÁNDEZ Andrés y ARMANTA Armando. (2007): "Historia monetaria de Colombia en el siglo XX: Grandes tendencias y episodios relevantes" en Robinson, James y Urrutia Miguel (Editores). *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.
- SÁNCHEZ, Gonzalo. y Meertens, P. (1963): *Bandoleros gamonales y campesinos*, Bogotá, El Ancora.
- SÁNCHEZ, Gonzalo. (1991): *Guerra y Política en la Sociedad Colombiana*. en Ancora Editores, Bogotá.
- SANTOS Juan Manuel. (2009): *Jaque al terror. Los años horribles de las FARC*, Editorial Planeta, Bogotá.
- SARMIENTO, Alfredo y BECERRA Lida. (1998): "Análisis de las relaciones entre violencia y equidad", *Archivos de Economía*, no 93, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- SARMIENTO, Alfredo. (1998): "La violencia y las variables sociales" en DNP.
- SCHMITH, Karl. (1966): *Teoría del partisano: Acotación al concepto de lo político*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- SCHMITTER, P. (1967): *Interest conflict and political change in Latin America* : Príncenton.
- SCHMITTER, P. (1974): "Still the century of corporatism?", in *The Review of politics*, vol. 36, No. 1, Enero.
- SOREL, Gustav. (1976): *Reflexiones sobre la violencia*. Alianza Editorial. Madrid, España.
- SKOCPOL, Theda. (1994): *Social Revolutions in the Modern World*, Cambridge University Press, Harvard University.
- TANAKA, Martin. (1995): "Elementos para un análisis de los movimientos sociales. Individualismo metodológico, elección racional y movilización de recursos"., *Revista Análisis Político*, IEPRI, No 7 Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Mayo-Agosto.
- THOUMI, Francisco. (1990): Las políticas Económicas ante los desafíos del desarrollo, en *Al filo del caos: Crisis política en la Colombia de los años 80*, Tercer Mundo Editores- Universidad Nacional, Bogotá.
- THOUMI, Francisco. (1994): *Economía política y narcotráfico*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- TILLY, Charles. (1995): *Las Revoluciones Europeas, 1492-1992*, Ediciones Critica, Barcelona.
- TILLY, Charles. (1978): *From mobilization to revolution*. New York, Random House.
- TILLY, Charles y SHORTER, Eduard. (1986): *Las Huelgas en Francia; 1850-1958* en Ministerio del Trabajo y seguridad social, Madrid.

- TIRADO, Alvaro. (1981): *Aspectos Políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo. 1954 - 58*. Procultura S.A. Bogotá.
- URRUTIA, Miguel y POSADA, Carlos Esteban. (2007): "Un siglo de crecimiento Económico" Robinson, James y Urrutia Miguel (Editores). *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.
- URRUTIA, Miguel. (1969): *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Van CREVELD, Martin (1998): *La transformation de la guerre*. París, Editions du Rocher.
- VILLAR, Leonardo y ESGUERRA, Pilar. (2007): "El comercio exterior en el siglo XX" Robinson, James y Urrutia Miguel (Editores). *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.
- WEBER, Max. (1968): *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- WHYNES, David. (1992): "El tráfico de cocaína en Colombia y la guerra contra las drogas", en Banco de la República de Colombia, *La economía colombiana. Temas de comercio y Desarrollo*, Bogotá.
- ZAMOSC, León. (1992): "Transformaciones agrarias y luchas campesinas en Colombia: un balance retrospectivo" (1950-1990), en *Revista Análisis Político*, No 15, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- ZULUAGA, Jaime. (1999): "De las guerrillas a los movimientos políticos. Análisis de la experiencia colombiana: el caso del M19", en Peñaranda, Ricardo y Guerrero, Javier (compiladores), *De las armas a la política*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

## BIBLIOGRAFÍA RELACIONADA

- ARENAS, Jaime (1989): *Correspondencia secreta del proceso de paz*. Editorial Oveja Negra, Bogotá.
- ARENAS, Jaime (1972): *Diario de la resistencia de Marquetalia*. Ediciones Abejón Moho, Bogotá.
- ARCHILA, Mauricio (2000): "Luchas sociales del post frente nacional 1975-1990" en *Controversia* No 176, Bogotá,.
- AROCHA, Jaime et al (comps). (1998): *Las violencias: inclusión creciente*, Bogotá, Utópica Ediciones.
- ARRIETA, C y ORJUELA, et al. (1989): *El narcotráfico en Colombia*, Universidad de los Andes, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- ATEHORTUA Adolfo, y VÉLEZ Humberto. (1994): *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Universidad Javeriana.
- ATEHORTUA, Adolfo. (2004): "Los estudios acerca de las Fuerzas Armadas de Colombia" en *Análisis Político* no 51, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, Bogotá.
- BULMER, Victor. (1998): *La historia de América Latina desde la independencia*, México, Fondo de Cultura económica.
- BOOTH, Jhon. (1974): *Rural Violence in Colombia. 1948 -1963*, Institute of Latin American Studies, Austin.
- BORGUIGNON, Francois. (1997): 'Criminalidad, violencia y desarrollo inequitativo' en *Planeación y Desarrollo*, Vol XXX, no 3, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá
- BUSHNELL, D. (1977): *Política y partidos en el siglo XIX*, Bogotá.
- CAICEDO, E. (1971): *Historia de las luchas sindicales en Colombia*, Bogotá, Ediciones CEIS.
- CÁRDENAS, Mauricio. (2000): *Costos del conflicto armado y escenario económico de la paz*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- CARDOSO, Fernando y FALLETO Enzo. (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México.
- CARDOZO, Fernando. (1972): "Estado y sociedad en América Latina", Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- CAMACHO, Alvaro y GUZMÁN, Alvaro. (1990): "Colombia: ciudad y violencia", *Ediciones Foro Nacional*, Bogotá.

- CAMACHO, Alvaro. (1991): "El ayer y el hoy de la violencia en Colombia: continuidades y discontinuidades" en *Análisis Político* No 12, Universidad Nacional de Colombia- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- CUELLAR, María Mercedes. (1999): *Valores, instituciones y capital social. Colombia un proyecto inconcluso*, Bogotá, Universidad externado de Colombia.
- CHRISTOPER, A. (1987): *Política, iglesia y partidos en Colombia, 1886-1953*, FAES- Universidad Nacional, Bogotá.
- CLAVER, Téllez, P. (1987): *Crónicas de la Vida Bandolera*. Editorial Planeta, Bogotá.
- COLMENARES, Gustavo. (1968): *Partidos políticos y clases sociales*, Bogotá, Editorial Universidad de los Andes.
- COSER, Lewis. (1959): *The Functions of social conflict*. Glencoe, Free Press.
- COSTA, Pinto, (1971): "Colombia: clase, partido y poder", en *Aportes* No. 27, Octubre.
- DAHRENDORF, Ralf. (1959): *Class and Conflict an Industrial Society*, Stanford University Pres, Stanford.
- DANGOND, Alvaro. *Laureano*, Editorial Colombiana, Bogotá, sin fecha.
- DEAS, Malcom. (1993): *Del poder y la gramática*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- DELPAR, H. (1965): *The Liberal Party of Colombia, 1963-1903*, Tesis Doctoral Columbia University, New York.
- DÍAZ, A. (1948): *Los verdugos del caudillo*. Bogotá, Editorial ABC.
- ELIAS, Norbert. (1994): *The Civilizing Process*, Oxford, Blackwell.
- ESTRADA, M.J. (1950): *Así fue la revolución*. Bogotá, Editorial Iqueima.
- FAJARDO, Darío. (1983): *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia. 1920 – 1980*, Fundación Naumann - Editorial Oveja Negra, Bogotá.
- FAJARDO, Darío. (1979): *Violencia y desarrollo*. Bogotá, Editorial Suramericana.
- FALS, Borda, Orlando. (1975): *Historia de la cuestión agraria en Colombia*, Publicaciones la Rosca, Bogotá.
- FRANCO, Eduardo. (1995): *Las guerrillas del llano*, Editorial Universo, Caracas.
- GARCÍA, Antonio. (1972): *Atraso y dependencia en América Latina*, El ateneo, Buenos Aires.
- GERMANI, Gino. (1963): "Los procesos de movilización e integración y el cambio social" en *Desarrollo Económico*, octubre-diciembre.
- GÓMEZ, Hernando. (1995): "La violencia Contemporánea en Colombia: un punto de vista liberal" en Sánchez Gonzalo y Peñaranda Ricardo, (Compiladores), en *Pasado y Presente de la Violencia en Colombia*, CEREC, Bogotá.

- GÓMEZ, Hernando. (1988): "La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características e impacto económico", en *Coyuntura Económica*, Vol XVIII, Bogotá Septiembre.
- GILHODES, Pierre. (1973): *Luchas agrarias en Colombia*, Ediciones el Tigre de papel, Bogotá.
- GUEVARA, Ernesto. (1978): *Mensaje a la Tricontinental*. Editorial Punto.
- GUTIÉRREZ, Anzola, J. (1962): *Violencia y Justicia* . Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.
- GUTIÉRREZ, Francisco. (2006): "Tendencias del homicidio político en Colombia 1975-2004, una discusión preliminar" en Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Editorial Norma, Bogotá.
- HARTLYN, Jonathan. (1993): *Drug Trafficking and Democracy in Colombia in the 1980s*, Barcelona.
- HARTLYN, Jonathan. (1992): "Civil Violence and Conflict Resolution. The Case of Colombia", en Licklider, Roy (edit), *Stopping the Killing. How Civil Wars End*, New York University Press.
- HERNÁNDEZ, G. (1986): *La justicia en llamas*, Carlos Valencia Editores, Bogotá.
- HOBSBAWN, Eric. (1972): *Les Bandits*, Editorial Maspero, Paris .
- HOBSBAWN, Eric. (1991): "Historiografía del bandolerismo", en *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, CEREC, Bogotá.
- HUNGTINTON, Samuel. (1968): *Political order in changing societies*, Yale University Press.
- JARAMILLO, Jaime. (1968): *Ensayos sobre historia social colombiana*, Bogotá.
- JIMENO, Ramón. (1989): *Noche de lobos*. Siglo XXI editores, Bogotá.
- KALMANOVITZ, Salomón. (1982): *El desarrollo de la agricultura en Colombia*, Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- KALMANOVITZ, Salomón. (1974): "Evolución de la estructura agraria en Colombia", en *Cuadernos Colombianos*, No. 3.
- KAÏVIN. A. (1963): *Análisis de la moneda y de la política monetaria en Colombia*. México., CEMLA.
- KRUEGER, Anne. (1974): "The Political Economy of a Rent Seeking Society" en *American Economic Review*, LXIV.
- LACROIX, B. (1984): *Durkheim y lo político* . Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- LANDAZABAL, Fernando. (1987): *La integración Nacional* Editorial Planeta, Bogotá.
- LASERNA, Mario. (1961): *Estado fuerte o caudillo*, Bogotá, Ediciones Mito.

- LECHNER, Norberto. (1986): *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Siglo XXI. España.
- LEAL, Francisco. (2010): "La Política de Seguridad Democrática" en *Revista Razón Política*, Colombia Plural, Enero.
- LEAL, Francisco. (1991): "Los movimientos políticos y sociales: un producto de la relación entre Estado y Sociedad Civil", *Revista Análisis Político* No. 13, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, mayo-Agosto.
- LEAL, Francisco. (1987): *Realidad y teorías sobre la violencia urbana en Colombia*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- LEAL, Francisco. (1971): *Análisis histórico del desarrollo político nacional*, Bogotá, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de los Andes.
- LEHMBRUCH, G. (1977): *Liberal Corporation and Party Government*, en *Comparative Political Studies*, vol. 10 No. I. Abril.
- LIEBERMAN Ira y HANNA James. (1992): "Colombia: reestructuración y modernización de la industria" en, Banco de la República de Colombia, *La economía colombiana. Temas de comercio y Desarrollo*, Bogotá.
- LÓPEZ, Michelsen, Alfonso. (1976): *Escritos escogidos*, Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá.
- LÓPEZ, Michelsen Alfonso. (1967): *Los elegidos*, Antares - Tercer Mundo, Bogotá, 1967.
- LONDOÑO, Patti y CARVAJAL Leonardo.(comps). (2000): *Violencia, paz y política exterior en Colombia*, Universidad externado de Colombia, Bogotá.
- LONDOÑO, Juan. (1992): "Si Kuznets hubiera visitado Colombia" en Banco de la República de Colombia, *La economía colombiana. Temas de comercio y Desarrollo*, Bogotá.
- LOSADA, Rodrigo. (1989): *Los estudios sobre la violencia colectiva contemporánea en Colombia*, Instituto SER de investigación, Bogotá.
- LOSADA, Rodrigo y VÉLEZ, Eduardo. (1988): *Muertes violentas en Colombia 1979-1986*, Instituto SER de investigación, Bogotá.
- MARTÍNEZ, Astrid. (2001): "Análisis económico de la violencia en Colombia" *Cuadernos de Economía* No 34, Facultad de Ciencias económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- MARTZ, J.O. (1969): *Colombia, un estudio de política contemporánea*. Bogotá. Universidad Nacional.
- MARVIN, W. Franco, F. (1982): *La subcultura de la violencia*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

- MARX, Karl. (1955): *La guerra civil en Francia*, en *Obras Escogidas*. Editorial progreso, Moscú.
- MARTZ, Jhon. (1992): “La política colombiana contemporánea: la lucha por la democratización”.
- BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1992): *La economía colombiana. Temas de comercio y Desarrollo*, Bogotá.
- MEJIA, Manuel. (1964): *El díaseñalado*. Barcelona. Ediciones Destino.
- MELO, H, y LÓPEZ, I. (1976): *El imperio clandestino del café*. Bogotá, Editorial Latina.
- MELO, Jorge. (1985): “La República Conservadora. 19880 – 1930”, en *Colombia Hoy*. Siglo XXI, Bogotá.
- MELO, Jorge. (1990): “Algunas consideraciones globales sobre “modernidad” y “modernización en el caso colombiano”, en *Revista de Análisis Político*, No `10, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Mayo–Agosto.
- MOLANO, Alfredo. (1989): *Siguiendo el corte*, El Ancora Editores, Bogotá.
- MONCADA, A. (1963): *Un aspecto de la violencia*. Bogotá.
- MONCAYO, Victor y ROJAS, Fernando. (1978): *La clase obrera y la Política laboral en Colombia*, Bogotá, Editorial la Carreta, Bogotá.
- MONTAÑA, Cuellar Darío. (1963): *Colombia, país formal y país real*. Editorial Platina, Buenos Aires.
- NOZICK, Robert. (1988): *Anarquía, Estado y utopía*, Fondo de Cultura Económica, México.
- OCAMPO, José (Compilador). (1987): *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores.
- OCAMPO, José. (1992): “Reformas del Estado y desarrollo económico y social en Colombia”, *Revista Análisis Político*, No 17, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI.
- ORTIZ, Carlos, Et al. (2004): *Guerra en Colombia: actores armados*, Bogotá, FICA.
- ORTIZ, Carlos. (1995): “La violencia y los negocios. Quindío anos 50 y 60” en Sánchez, Gonzalo y Peñaranda Ricardo. (Compiladores). *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Cerec, Bogotá.
- ORTIZ, Carlos. (1985): *Estado y subversión en Colombia*, Bogotá, CEREC.
- PARDO, Rafael. (2004): *La historia de las guerras*, Bogotá, Ediciones Colombia.
- PARDO, Rafael. (1996): *De primera mano. Colombia 1986-1994 .Entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, Editorial Norma.
- POSADA, Reyes, A. (1991): Paramilitares en Colombia: contexto, aliados y consecuencias, en *Revista Análisis Político*. No. 12, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Enero-Abril.

- PÉCAUT, Daniel. (1995): "De las violencias a la violencia", en Sánchez Gonzalo y Peñaranda Ricardo (comps). *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá, Cerec.
- PÉCAUT, Daniel. (1989): *Colombie: violence et démocratie*, París.
- PÉCAUT, Daniel. (1998): *Política y sindicalismo en Colombia*. Bogotá. Editorial la Carreta.
- PEÑARANDA, Ricardo y GUERRERO, Javier (compiladores). (1999): *De las armas a la política*, Tercer Mundo Editores, Bogotá
- PEÑARANDA, Ricardo y GUERRERO, Javier.(Compiladores). (1999): *De las armas a la política*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia , IEPRI, Tercer Mundo Editores.
- PIZARRO, Eduardo. (1989): Los orígenes del movimiento armado comunista (1949-1966), *Revista Análisis Político*, No 7, IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá Mayo – Agosto.
- PIZARRO, Eduardo. (1991): *Las FARC 1979-1986: de las autodefensas a la combinación de todas las formas de lucha*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- PIZARRO, Eduardo. (1999): "Las terceras fuerzas en Colombia hoy: entre la fragmentación y la impotencia en Peñaranda, Ricardo y Guerrero Javier (compiladores), *De las armas a la política*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- POSADA, F. (1969): Colombia: Violencia u subdesarrollo. Bogotá. Universidad Nacional.
- POSADA, F. (1975): *Ejército y poder burgués en Colombia: período del Frente Nacional*. Bogotá, Uno en Dos, No. 6, Mov.
- PZEWORSKY, Adam. (1990): "*Capitalismo y social democracia*", Alianza. Universidad, México.
- RAMÍREZ, William. (1989): "Las fértiles cenizas de la izquierda", en *Revista Análisis Político*, IEPRI, No 7 Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Mayo-Agosto.
- RAMÍREZ, William. (1991): "Las nuevas ceremonias de la paz", *Revista Análisis Político*, No 14,IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Septiembre, Diciembre.
- RADBRUCH, Gustav y GWINNER, Enrique. (1995): *Historia de la criminalidad*, Bosch, Barcelona.
- RANGEL, Alfredo. (2000): "Parasites and predators: Guerrillas and the insurrection economy of Colombia" *Journal of International Affairs*, no 2, vol53.
- RANGEL, Alfredo. (1999): "Las FARC-EP una mirada actual" en Deas Malcom y Llorente María.(Comps) *Reconocer la guerra para construir la paz*, Editorial Norma, Cerec, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- RAWLS, Jhon. (1979): *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- RESTREPO, Laura. (1966): *Historia de una traición*, Bogotá, Editorial Oveja Negra.
- RINCÓN, F.Galán. (1989): *Dolor de una frustración*, en Aquí y Ahora Editores, Bogotá.

- ROBERTS, Kenneth. (1999): "El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina. El caso Peruano", en Mackinnon y Petrone, (comps), *Populismo y neopopulismo en América Latina: el problema de la cenicienta*, Buenos Aires, Eudeba.
- RODRÍGUEZ, H. (1973): *Elementos críticos para una nueva interpretación de la historia colombiana*. Bogotá. Editorial Tupac Amaruc.
- ROEMER, Jhon. (1982): *General Theory of Exploitation and Class* . Cambridge. Mass., Harvard, University Press.
- ROEMER, Jhon. (1978): Neoclassicism. Marxism. and Collective Action. *Journal of Economics issues*, No. 12.
- ROEMER, Jhon. (1998): "New directions in the marxian theory of exploitation and class", Mimeo.
- ROSSEAU, Jean. (1983): *El contrato social* . Madrid, Sarpe Editores.
- ROTHSTEIN, R. (1991): Democracia, conflicto y Desarrollo en el Tercer Mundo, *Revista Ciencia Política*, No. 24, Bogotá, Julio- Sept.
- RUBBIO, Mauricio (2002): *Economía y violencia. Segunda parte*. Informe final presentado a la Fundación para la promoción de la investigación y la tecnología. Universidad del Rosario.
- SAFFORD, F. (1977): *Aspectos del siglo XIX en Colombia*. Medellín, Editorial Hombre Nuevo.
- SÁNCHEZ, Fabio y Nuñez Jairo. (2001): "Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia", *Documentos CEDE* no 2, Universidad de los Andes, Bogotá.
- SÁNCHEZ, Gonzalo. (1976): La violencia y sus efectos: en el sistema político colombiano, en *cuadernos colombianos*. No. 9.
- SÁNCHEZ, Gonzalo. (1983): *Los días de la revolución, gaitanismo y 9 de Abril en provincia*. Centro Cultural Jorge Eliecer Gaitán. Bogotá.
- SÁNCHEZ, Gonzalo. (1990): "Guerra y política en la sociedad colombiana", en *Revista Análisis político*, No 11 Septiembre-Diciembre de 1990, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- SÁNCHEZ Gonzalo. (1993): "Los intelectuales y la violencia" en *Revista Análisis Político*, no 19, Universidad Nacional de Colombia-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá.
- SÁNCHEZ, Gonzalo y PEÑARANDA Ricardo. (comps). (1995): *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Cerec, Bogotá.
- SANTA, Eduardo. (1969): *Sociología Política de Colombia*. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.
- SANTAMARÍA, R, y Silva, G. (1984): *El proceso político colombiano*. . Bogotá.
- SANTANA, Pedro. (1983): *Desarrollo regional y paros cívicos*, Bogotá, CINEP.

- SEN Amartya. (2009): *The Idea of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- SCHELLING, Thomas. (1990): *La estrategia del conflicto*. Fondo de Cultura Económica, México.
- STEPHAN, Alfred. (1978): *The State and Society*, Princeton, Princeton University Press.
- STEINER, Roberto. (1997): *Los dólares del narcotráfico*. Fedesarrollo y Tercer Mundo.
- TARRES, Maria. (1992): "Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva" en *Estudios Sociológicos*, Colegio de México, N0 30.
- THOUMI, Francisco. (1992): "Comercio y desarrollo en Colombia: una visión" en Banco de la República de Colombia, *La economía colombiana. Temas de comercio y desarrollo*, Bogotá.
- TIRADO, Alvaro. (1975): *Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia*, Biblioteca Básica de Colcultura, Bogotá.
- TIRADO, Alvaro. (1985): "Colombia: Siglo y Medio de Bipartidismo" en *Colombia Hoy*. Siglo XXI. Bogotá.
- TOKATLIAN, J. Begley, B. (): *Economía y Política del Narcotráfico*. Universidad de los Andes y CEREC, Bogotá.
- TORRES, César (2010): *Colombia Siglo XX, Desde la guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe*. Grupo Editorial Norma.
- TORRES, César (1963): "La violencia y los cambios socio-culturales en las áreas rurales colombianas", en *Asociación Colombiana de Sociología*, Bogotá.
- TOURAINÉ, Alain. (1987): *Historias sociales y sistemas políticos en América Latina*, Santiago, PREALC.
- URRUTIA, Miguel. (1984): *Los de arriba y los de abajo : la distribución del ingreso en Colombia en las últimas décadas*, Fedesarrollo, Bogotá.
- VILLA, Hernán. (1989): De las guerras constitucionales en Colombia, En *Revista Análisis Político*, No. 6 Enero - Abril. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- WALDMAN Peter y REINARES Fernando (comps). (1999): *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*, Barcelona, Paidós.
- WALDMAN, Peter. (1999): "Guerra civil: aproximación a un concepto difícil de formular", en Waldman Peter y Reinares Fernando (comps). *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*, Barcelona, Paidós.
- WISS, A. (): "Tendencias de la participación electoral en Colombia 1955-1966". Bogotá, universidad Nacional de Colombia, *Departamento de Sociología*.

- WOLFE, Alan. (1987): *Los límites de la legitimidad: contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, en siglo XXI editores, México.
- WRIGHT Mill, C. (1986): *La imaginación sociológica*, Editorial fondo de Cultura de México, México.
- ZULETA, Estanislao. (1990): "Violencia y política en Colombia", en *Revista Foro*, No. 12. Bogotá, Junio.

## ANEXOS

### La Danza de los Millones (1923-1928)

#### Cifras en Millones de Pesos

1923	Indemnización de Estados Unidos	10.000.000
1924	Indemnización de Estados Unidos	5.000.000
	Empréstitos municipales	5.250.000
1925	Indemnización de Estados Unidos	5.000.000
	Empréstitos departamentales	2.490.000
	Empréstitos municipales	865.000
1926	Indemnización de Estados Unidos	5.000.000
	Empréstitos departamentales	18.187.500
	Empréstitos municipales	2.990.000
	Empréstitos bancarios	7.830.000
1927	Empréstitos nacionales	22.795.000
	Empréstitos departamentales	11.182.000
	Empréstitos municipales	4.015.000
	Empréstitos bancarios	21.990.000
1928	Empréstitos nacionales	32.755.000
	Empréstitos departamentales	21.990.000
	Empréstitos municipales	9.091.000
	Empréstitos bancarios	12.344.500
	<b>Total</b>	<b>197.807.740</b>

*Fuente: Torres García (1945)*

## Ayuda de Estados Unidos a Colombia (2000-2001)

Millones de dólares

Concepto Militar	Valor	Concepto Civil	Valor
Operaciones sur de Colombia	325,1	Policía Nacional	123,1
16 helicópteros Blackhawk	208,0	2 helicópteros Blackhawk	26,0
30 helicópteros UH-IH	120,0	12 helicópteros UH-IH	20,6
Comunicaciones	12,0	Aviones de fumigación	20,0
Desarrollo y desplazados sur de Colombia	25,0	Bases aéreas	5,0
		Protección de fuerzas	5,0
Apoyo departamento defensa	91,8	Desarrollo alternativo	68,5
Batallones antidrogas	78,8	Ayuda desplazados	37,5
Radar de tres esquinas	13,0		
Operaciones de interdicción	102,3	Derechos humanos y paz	54,0
Apoyo para interdicción	19,5	Reforma judicial	13,0
Aviones OV-10	10,0	Cumplimiento de la ley	45,0
Programa Riverine	12,0		
Pistas de aterrizaje	8,0	<b>Subtotal civil</b>	<b>341,1</b>
<b>Subtotal militar</b>	<b>519,2</b>	<b>Total Plan</b>	<b>860,3</b>

*Fuente: Esquivel (2001)*

## Matriz de correlación de delitos 1980-1994

(Número de delitos por cada 100.000 habitantes)

	Robo de autos	Homicidios	Lesiones personales	Atracos	Asalto Bancario	Producción cocaína (T.m.)
Robo de autos	1,000	<b>0,789*</b>	-0,600	-0,632	0,948	0,833
Homicidios	0,789	1,000	-0,419	0,249	0,674	0,917
Lesiones personales	-0,600	-0,419	1,000	-0,341	-0,639	-0,406
Atracos	0,632	0,249	-0,341	1,000	0,730	0,178
Asalto Bancario	0,948	<b>0,674*</b>	-0,636	0,730	1,000	0,706
Producción cocaína (T.m.)	0,833	<b>0,917*</b>	-0,406	0,178	0,706	1,000

\* Correlación significativa al 0,01 (2-colas)

*Fuente: Steiner (1997) y cálculos propios.*

## Estimaciones municipales de los homicidios y los secuestros

Modelo	Espacial autorregresivo Máx. verosimilitud pool	Espacial autorregresivo Máx. verosimilitud pool	Espacial autorregresivo Probit pool	Espacial autorregresivo Probit pool
Variable	Tasa de homicidios 1990-2000	Tasa de homicidios 1995-2000	Tasa de homicidios 1990-2000	Tasa de homicidios 1998-2000
Constante	20,61	16,81	-1,32	-1,01
Tasa de homicidios vecinos	0,21*	0,12*		
Tasa de homicidios rezagada un año	0,68*	0,59*		
Tasa de homicidios vecinos rezagada un año		0,05		
Tasa de secuestros vecinos			0,21*	0,29*
Tasa de secuestros rezagada un año			1,01*	0,92*
Tasa de secuestros vecinos rezagada un año			-0,09	-0,07
....				
R-cuadrado	0,6017	0,4617		
Número de observaciones	9.850	5.910	5.910	2.955
Log-likelihood	-89.494,92	-52.437,39		
Sigma cuadrado			1,067	1,0787
No. de 0			4.125	2.153
No. de 1			1.785	802

\* Significativo al 99%.

**Fuente:** Sánchez (2007) y cálculos propios.

## Estimación Econométrica de los Determinantes Estilizados de la Violencia.

A partir de una serie de datos que comprende los años de 1976 a 1995, se ajustó un modelo de regresión mediante el método de mínimos cuadrados, intentando establecer el tipo y grado de relación entre la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes (variable dependiente) y el nivel de ingresos de la población, medido según el PIB per cápita; la tasa de secuestros por cada 100.000 habitantes; el grado de concentración de los ingresos (Gini), y; la tasa de desempleo de la población.

Resumen del modelo

R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación	Estadísticos de cambio				
				Cambio en R cuadrado	Cambio en F	gl1	gl2	Sig. Cambio en F
,960 <sup>a</sup>	,921	,900	2620,619	,921	43,872	4	15	,000

a. Variables predictoras: (Constante), T.Desempleo, Secuestros, Gini, PIB.PC

**Fuente:** Cálculos propios.

Los estadísticos del modelo especificado señalan un buen ajuste a los datos (R cuadrado corregido = 0,9) y presenta una relación inversa entre la tasa de homicidios y las variables independientes Gini y Tasa de Desempleo, confirmando desde otro punto de vista los hallazgos de Beltrán, et, al. (2006) que observan que los niveles de violencia no tienen efecto en la distribución de la riqueza. No obstante, esta coincidencia, los altos coeficientes de estas dos variables no son significativos a un 5%.

Coefficientes<sup>a</sup>

Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes tipificados	t	Sig.	Intervalo de confianza de 95,0% para B	
		B	Error típ.	Beta			Límite inferior	Límite superior
1	(Constante)	-14545,911	21547,222		-,675	,510	-60472,728	31380,907
	PIB.PC	2,606	,457	,659	5,705	,000	1,632	3,579
	Secuestros	3,565	1,363	,327	2,616	,019	,660	6,471
	Gini	-39351,573	39554,199	-,094	-,995	,336	-123659,353	44956,206
	T.Desempleo	-42239,320	38743,955	-,092	-1,090	,293	-124820,106	40341,466

a. Variable dependiente: Homicidios

**Fuente:** Cálculos propios.

Por su parte, la tasa de homicidios parece responder mejor a los cambios en el ingreso de la población, lo que podría sugerir cierta correspondencia con los hallazgos de Sánchez (2007) quien indica que un incremento del 1% en los ingresos por narcotráfico (per cápita) incrementa la tasa de homicidios en un 0,18% en las siete principales ciudades en Colombia. Para el caso del presente modelo, este indicador señala un alto grado de significancia.

Otra posible relación, no demostrada con este modelo, es la presunta relación directa entre el mayor ingreso de la población y la sofisticación del delito, que como demostró Steiner (1997), estaría a su vez relacionada con una mayor tasa de homicidios.

Por último, pero no menos importante, esta la relación directa entre la tasa de homicidios y la tasa de secuestros, lo que se alinea con los hallazgos de Sánchez (2007), con el agravante que, en los modelos de corte espacial de este autor, el homicidio y el secuestro tienen un comportamiento contagioso entre municipios vecinos. Adicionalmente, el secuestro se ha constituido en una fuente recurrente de ingresos y fuerza política de los grupos alzados en armas.

#### Relación causal entre la violencia de 1943 a 1965 y cambio demográfico 1938-1951

Categoría	Violencia 1950 - 1960			E(Ni1)	E(Ni2)				
	Ausente	Presente	Total						
1	165	81	246	167,891	78,109	0,05	0,107	0,157	
2	245	120	365	249,106	115,894	0,068	0,145	0,213	
3	117	38	155	105,785	49,215	1,189	2,556	3,745	
4	34	22	56	38,219	17,781	0,466	1,001	1,467	
<b>Total</b>	<b>561</b>	<b>261</b>	<b>822</b>					<b>5,582</b>	
Chi	5,58148	Sig.	1,24905						
Gl	3								
Contingencia	0,08212								
Dimensión	0,86603								
Correlación	0,09483								

**Fuente:** Gaitán D. (1995).

### Relación causal entre la violencia de 1979 a 1991 y cambio demográfico 1973-1985

Categoría	Violencia 1979 - 1991			E(Ni1)	E(Ni2)				
	Ausente	Presente	Total						
1	114	132	246	124,224	121,776	0,841	0,858	1,700	
2	167	158	325	164,117	160,883	0,051	0,052	0,102	
3	82	73	155	78,271	76,729	0,178	0,181	0,359	
4	43	35	78	39,388	38,612	0,331	0,338	0,669	
<b>Total</b>	<b>406</b>	<b>398</b>	<b>804</b>					<b>2,830</b>	
Chi	2,83008	Sig.	1,24905						
Gl	3								
Contingencia	0,05923								
Dimensión	0,86603								
Correlación	0,06839								

**Fuente:** Gaitán D. (1995).

### Relación causal entre la violencia de 1943 a 1965 y el grado de urbanización

Categoría	Violencia 1950 - 1960			E(Ni1)	E(Ni2)				
	Ausente	Presente	Total						
1	58	22	80	54,599	25,401	0,212	0,455	0,667	
2	97	36	133	90,770	42,230	0,428	0,919	1,347	
3	195	87	282	192,460	89,540	0,034	0,072	0,106	
4	138	87	225	153,558	71,442	1,576	3,388	4,965	
5	37	20	57	38,901	18,099	0,093	0,200	0,293	
6	12	4	16	10,920	5,080	0,107	0,230	0,337	
7	24	5	29	19,729	9,208	0,895	0,923	2,818	
<b>Total</b>	<b>561</b>	<b>261</b>	<b>822</b>					<b>10,533</b>	
Chi	10,5313	Sig.	1,40565						
Gl	6								
Contingencia	0,11247								
Dimensión	0,92528								
Correlación	0,12148								

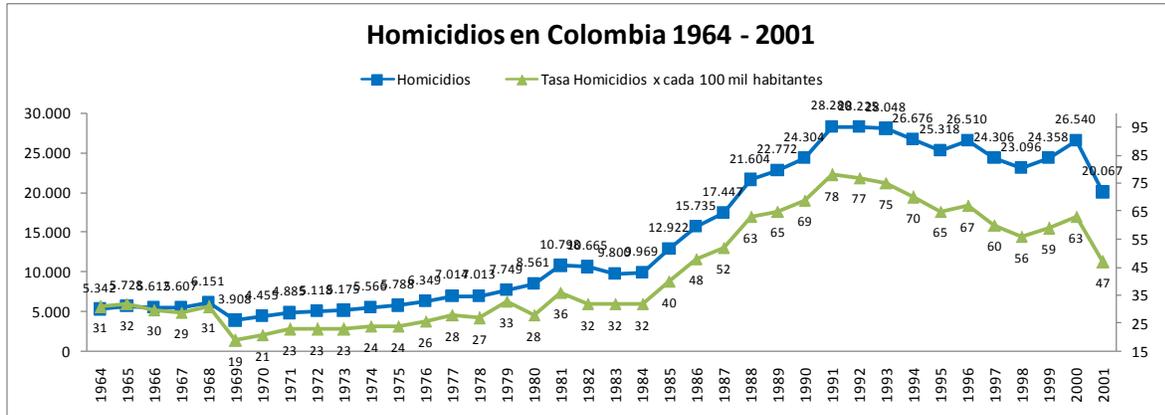
**Fuente:** Gaitán D. (1995).

### Relación causal entre la violencia de 1979 a 1991 y el grado de urbanización

Categoría	Violencia 1979 - 1991			E(Ni1)	E(Ni2)				
	Ausente	Presente	Total						
1	63	41	104	50,384	53,616	3,159	2,968	6,127	
2	86	74	160	77,515	82,485	0,929	0,873	1,802	
3	169	187	356	172,470	183,530	0,070	0,066	0,135	
4	125	165	290	140,495	149,505	1,709	1,606	3,315	
5	30	38	68	32,944	33,056	0,263	0,247	0,510	
6	8	12	20	9,689	10,311	0,295	0,277	0,571	
7	18	14	32	15,503	16,497	0,402	0,378	0,78	
<b>Total</b>	<b>499</b>	<b>531</b>	<b>1030</b>					<b>13,240</b>	
Chi	13,24098	Sig.	1,40565						
Gl	6								
Contingencia	0,11266								
Dimensión	0,92582								
Correlación	0,12169								

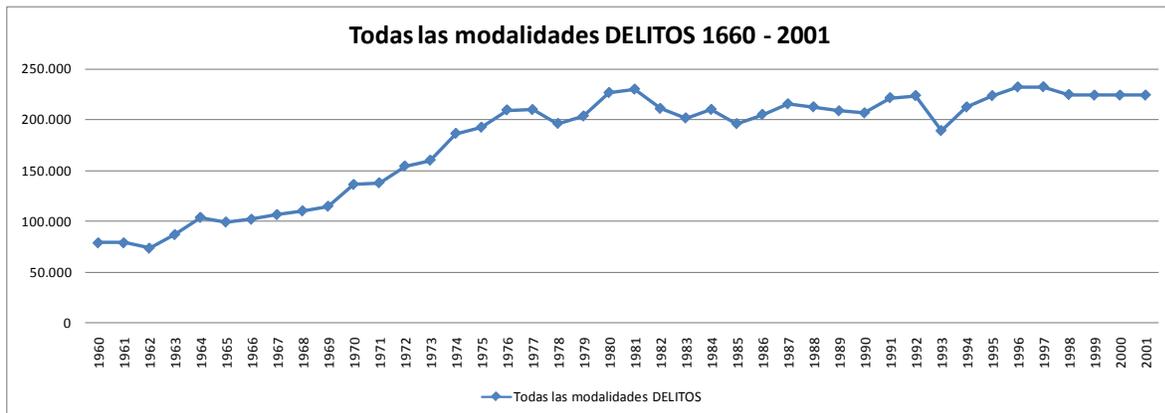
**Fuente:** Gaitán D. (1995).

## Homicidios en Colombia 1964 – 2001



Fuente: Instituto de Medicina Legal

## Delitos en Colombia 1960 – 2001



Fuente: Policía Nacional

## Delitos contra la existencia y seguridad del Estado



Fuente: Policía Nacional

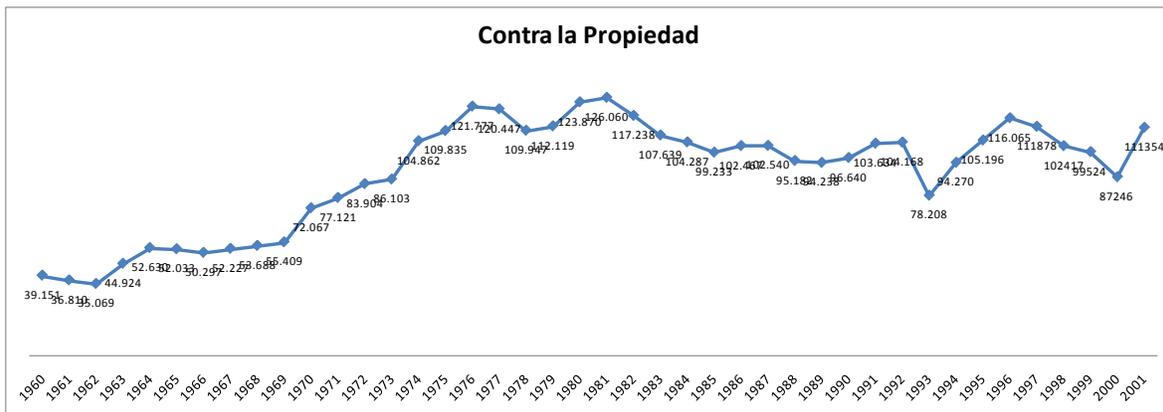


Fuente: Policía Nacional



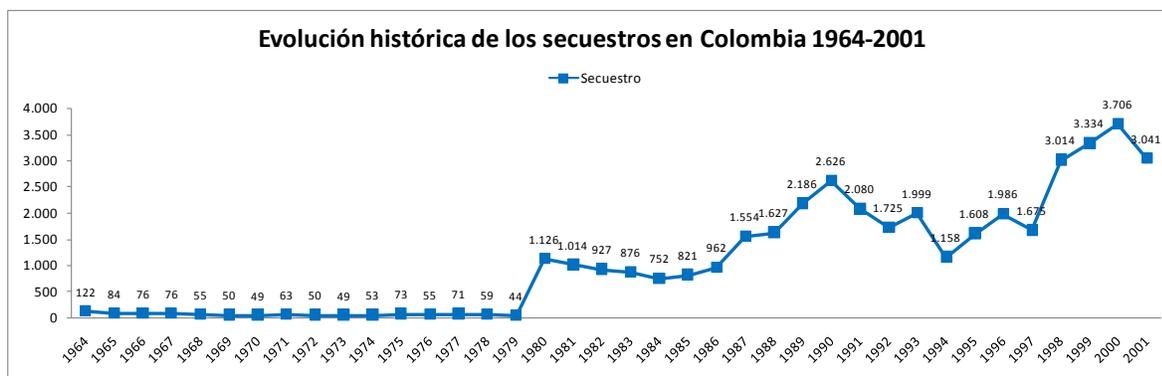
Fuente: Policía Nacional

## Contra la propiedad



Fuente: Policía Nacional

## Evolución de los secuestros en Colombia 1964 – 2001



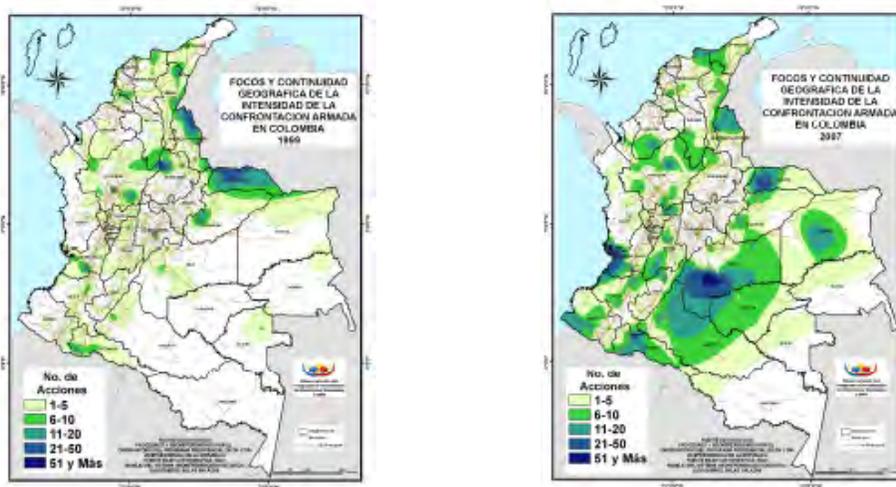
Fuente: Policía Nacional

## Datos De Actividad Criminal Y Desigualdad En Colombia 1976-1997

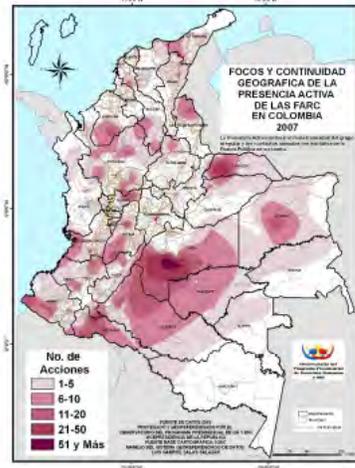
Ano	Gini (1)	Robo de Autos 100.000 habs. (hcmh)	Homicidios 100.000 Habs. (hcmh)	Lesiones personales 100.000 habs. (lpcmh)	Atraco 100.000 habs. ( atrcmh)	Hurto a entidades financieras 100.000 habs. (hbcmh)
1976	0.52	9,83	27,74	63,33	38,03	0,11
1977	0.51	12,49	29,81	66,28	34,72	0,15
1978	0.51	14,25	28,21	63,43	37,08	0,25
1979	0.50	12,10	31,27	64,22	41,44	0,38
1980	0.51	7,24	34,84	69,03	40,78	0,21
1981	0.49	9,40	40,43	198,06	57,20	0,36
1982	0.46	11,35	38,52	169,77	45,94	0,44
1983	0.48	9,51	33,77	152,49	42,28	0,38
1984	0.47	9,98	36,50	159,58	36,81	0,17
1985	0.47	11,68	42,79	148,83	34,35	0,29
1986	0.47	12,51	50,30	155,83	37,88	0,60
1987	0.46	12,56	54,65	158,55	36,84	0,41
1988	0.47	13,99	65,49	154,33	35,52	0,58
1989	0.47	21,67	70,83	137,65	33,57	0,60
1990	0.47	20,40	69,61	125,74	36,22	1,14
1991	0.48	23,10	79,19	120,8	46,47	1,20
1992	0.49	22,24	77,54	118,63	51,30	1,08
1993	0.47	31,12	72,61	82,15	58,02	2,53
1994	0.50	39,29	69,59	84,34	68,42	2,62
1995	0.51	39,75	64,56	84,60	74,60	2,04
1996	0.50	42,17	66,10	83,33	77,68	2,02
1997	0.50	43,36	64,27	75,06	74,83	1,87

*Fuente: Otero Prada, D. Las Cifras del Conflicto Colombiano. Bogotá, enero 2007.*

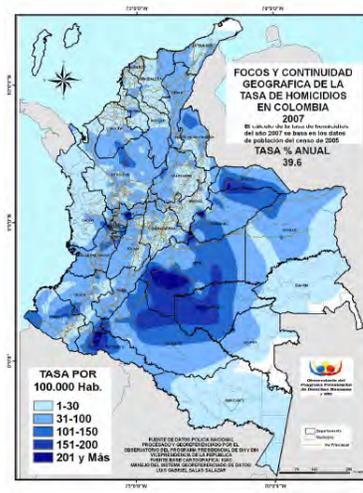
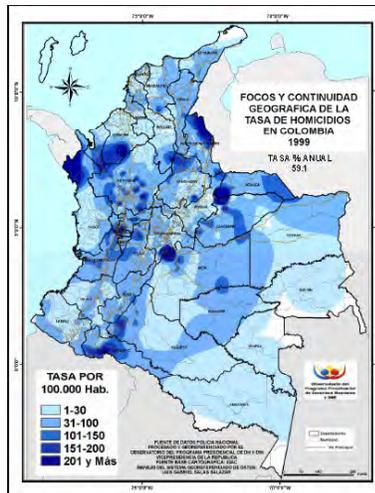
### Mapa Intensidad de la confrontación 1999 – 2007



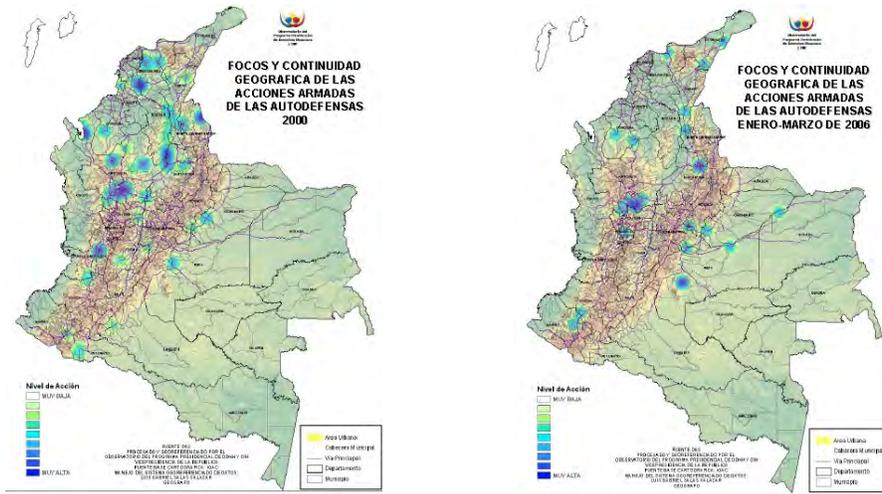
### Mapa Presencia activa de las FARC 1999 2007



### Mapa Tasas de homicidio 1999 – 2007



## Mapa Acciones armadas de las AUC 2000-2006



## Mapa Contactos armados por iniciativa de las FFAA 1999-2007

