

EL ESTADO
EN COLOMBIA



Este volumen forma parte de la colección conmemorativa de los cuarenta años del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.

La colección está conformada por cuatro volúmenes compilados por profesores del Departamento:

Partidos y elecciones en Colombia
compilado por Felipe Botero.

Relaciones internacionales y política exterior de Colombia
compilado por Sandra Borda y Arlene B. Tickner.

El Estado en Colombia
compilado por Luis Javier Orjuela.

Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia
compilado por Angelika Rettberg.

Los temas de los volúmenes fueron acordados colegiadamente entre los profesores del Departamento para recoger los principales aportes de su producción desde su fundación.

La colección *40 años* rinde tributo a los más de 1150 estudiantes de pregrado y más de 600 de posgrado que han recibido formación de politólogos en la Universidad de los Andes y a los más de 170 profesores que han contribuido al fortalecimiento del Departamento por medio de su docencia y su investigación durante estas cuatro décadas.

Luis Javier Orjuela E.
(compilador)

**EL ESTADO
EN COLOMBIA**

**Universidad de los Andes
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Política-CESO**

El Estado en Colombia / Luis Javier Orjuela E., compilador – Bogotá:
Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de
Ciencia Política, Ediciones Uniandes, 2010.
448 pp. ; 17 × 24 cm. – (Colección 40 Años Uniandes)

ISBN 978-958-695-550-8

1. Estado – Colombia | 2. Estado – Aspectos sociales – Colombia | 3.
Ciencias políticas – Colombia | 4. Colombia – Aspectos sociales. 1. Orjuela
Escobar, Luis Javier | II. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de
Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política.

CDD 320.1

SBUA

Primera edición: octubre de 2010

© Luis Javier Orjuela

© Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Centro
de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO)

Ediciones Uniandes
Carrera 1^{ra} núm. 19-27, edificio AU 6, piso 2
Bogotá D. C., Colombia
Teléfonos: 339 49 49 - 339 49 99, ext. 2133
<http://ediciones.uniandes.edu.co>
infeduni@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-695-550-8

Diseño de cubierta: AZ Estudio (azetaestudio.com)
Fotografía de cubierta: Adrian Jursich
Corrección de estilo: Julio Mateus
Diseño y diagramación: Miguel Olaya (www.juglardelzipa.com)
Impresión: Editorial Kimpres Ltda.

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	7
PRÓLOGO	
Cuatro décadas de Ciencia Política en la Universidad de los Andes <i>Francisco Leal Buitrago</i>	9
INTRODUCCIÓN	
Cuatro décadas de reflexiones sobre el Estado en Colombia <i>Luis Javier Orjuela E.</i>	19
Intereses de clase e instituciones del Estado <i>Francisco Leal Buitrago</i>	41
La crisis del régimen bipartidista <i>Francisco Leal Buitrago</i>	67
El derrumbe parcial del Estado <i>Paul Oquist</i>	103
El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional <i>Ana María Bejarano y Renata Segura Bonnet</i>	217
Sociedad y Estado: la configuración del monopolio de la violencia <i>Ingrid Johanna Bolívar</i>	263
Un Estado en construcción. Una mirada de largo plazo sobre la crisis colombiana <i>Fernán González</i>	305
En contra de la marea. O sobre cómo las violencias, a veces, producen democracia <i>María Emma Wills Obregón</i>	343
Elites, Estado y nación en Colombia <i>Luis Javier Orjuela E.</i>	359

Colombia: el colapso parcial del Estado y la emergencia de los “protoestados” <i>Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro</i>	381
La producción bibliográfica del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. 1969-2009 <i>Sonia Jaimes, Natalia Lombana y María Paz Berger</i>	413
ÍNDICE ANALÍTICO	439

AGRADECIMIENTOS

Estos volúmenes conmemorativos son fruto del arduo trabajo de muchas personas e instituciones.

Agradecemos a los autores o a sus familias por autorizar las reproducciones de los textos que aquí se incluyen. Sus trabajos e investigaciones en torno a los temas tratados en cada volumen fueron el principal insumo para estas obras y para que el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes se perfile como líder de la producción académica en estos temas.

También queremos agradecer a Ediciones Uniandes y al Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO) por apoyar y asesorar este proceso.

Damos las gracias a las editoriales nacionales e internacionales que permitieron la reproducción de los textos que no fueron publicados por la Universidad de los Andes: CINEP, Grupo Editor Latinoamericano, Norma, Palgrave MacMillan, Planeta, Rowmann & Littlefield, Sage, Springer, Temis, Universidad de Calgary, Universidad de Cambridge y Universidad de las Naciones Unidas.

También damos las gracias a quienes colaboraron con la traducción de los artículos que originalmente se habían publicado en inglés: Camilo Castañeda, Ángela García, Rodrigo González, Giovanni Mantilla, Ignacio Sedano y Katharine West.

Por asistir en diferentes tareas del proceso editorial agradecemos a María Paz Berger, César Buitrago, Carlos Castillo, Guillermo Díez, Mauricio García, Luis Miguel Jiménez, Natalia Lombana, Carlos Navarrete, David Parga, Juan Diego Prieto, Zarai Ríos, Diana Riveros, Nicolás Riveros, Edwin Rodríguez, Darío Romero, David Romero, Estíbalis Vanegas y Puntoaparte Editores.

El trabajo administrativo de Edwin Rodríguez y Pilar Cadena también fue vital para sacar adelante este proceso.

Especiales agradecimientos a Francisco Leal por escribir el prólogo de estos volúmenes y asesorar la producción de la bibliografía, elaborada por Sonia Jaimes y Natalia Lombana.

Gracias también a Miguel Olaya por apoyar y centralizar los trámites editoriales y encargarse del diseño y la armada de esta colección.

Finalmente, agradecimientos sinceros a nuestros colegas del Departamento de Ciencia Política por leer versiones preliminares de las introducciones y por acompañar este largo proceso. Es justamente esa la comunidad que buscamos, finalmente, reconocer y celebrar con la publicación de estos textos.

PRÓLOGO

Cuatro décadas de Ciencia Política en la Universidad de los Andes

*Francisco Leal Buitrago**

Las cuatro décadas de vida del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes corresponden a un período agitado de la vida nacional en el que la sociedad colombiana consolidó un traumático y desordenado proceso sostenido de modernización capitalista, iniciado un poco más de dos décadas atrás. La dinámica de esa consolidación no es gratuita ya que sus antecedentes inmediatos tuvieron por escenario el período de la Violencia (1946-1965), en cuyos últimos años el Estado tuvo que madurar sus instituciones para atender a las expectativas de una sociedad que requería apaciguamiento. La forzada convivencia burocrática entre dos bandos políticos sectarios —el Liberal y el Conservador— que dividían de manera vertical a la premoderna sociedad, pretendió eliminar la violencia en pos de una democracia real. Sin embargo, de manera formal desconoció a críticos y opositores, en medio de un conglomerado social en rápida expansión y diversificación. Disímiles actores que emergieron en ese entonces se salieron pronto —a su manera— de ese libreto político. Ante la ausencia de reglas de juego flexibles, algunos de ellos retomaron los caminos de la confrontación armada. Como pocos países, a lo largo de su vida republicana Colombia ha exhibido ante el mundo la sentencia de Marx de que la violencia es la partera de la historia.

Con una visión de futuro, en una sociedad agitada pero atrasada para sus estándares de tamaño y población en la región, Fernando Cepeda Ulloa se dio trazas para que en 1963, en una universidad de escasos quince años de fundada, moderna para su medio pero con

* Profesor Honorario de la Universidad de los Andes.

visión inclinada hacia lo técnico, comenzaron cursos introductorios de una disciplina casi desconocida, aún en la región latinoamericana. En el país apenas se iniciaba la profesionalización de las Ciencias Sociales, como efecto de las necesidades de una sociedad que de manera tímida se asomaba al exterior. Además de la vieja tradición de la carrera de Derecho, la de Economía estaba aún en su adolescencia, creada como respuesta a la racionalidad que exigía la modernización. Entre otras disciplinas, la sociología despertaba no sólo curiosidad, sino también dudas sobre su utilidad como recurso profesional para sobrevivir.

Con esta semilla de Ciencia Política, en una universidad donde toda materia que no se apoyara en números se catalogaba como de humanidades y cuyo conocimiento se veía como necesario para que los técnicos no pasaran por incultos, Cepeda logró, en 1968, introducir en el organigrama de la Facultad de Artes y Ciencias el Departamento de Ciencia Política. Era un momento en que ningún país de la región había iniciado la institucionalización de esta disciplina. El Departamento nació con pocos profesores, entre ellos el austríaco Gerhard Drekonja, que conservó su interés en Colombia mediante estadias periódicas en Los Andes. También nació con pocos estudiantes quienes, sin saber lo que buscaban, intuían que como politólogos podían adquirir destrezas para bandearse en una sociedad en trazas de profesionalizar una clase política como parte de su modernización. No obstante esta precariedad, el Departamento tuvo la suerte de emerger acompañado de la investigación científica, simiente sólida de la nueva disciplina, germinada en especial en Estados Unidos.

Gary Hoskin vino como profesor Fulbright a la naciente institución. Su reciente tesis de doctorado en Ciencia Política sobre Venezuela le había despertado la curiosidad por un mundo para él extraño. Dirigido por él, el *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia* fue una investigación pionera en el país y en la región, con todos los exigentes requisitos de la tendencia neopositivista dominante en ese entonces en las Ciencias Sociales de su país. En ese trabajo participamos, entre otros, Harvey Kline, primero entre los numerosos estudiantes de doctorado extranjeros que han hecho sus tesis en el Departamento, y Dora Röthlisberger, quien le dedicó a la institución su vida profesional hasta su temprana muerte hace pocos años. En ese entonces, Dora —de origen suizo y con posgrado en el exterior— aportó una dosis más de cosmopolitismo en una atmósfera dominada por el parroquialismo nacional.

En un lento proceso, sin crecimiento significativo, pero con suficiente cuerpo como para hacerse sentir, el Departamento avanzó con gran firmeza en un país en el que se abría paso la importancia de las Ciencias Sociales en medio de graves problemas sociales que perviven. No sobra anotar que el aporte de extranjeros fue fundamental para suplir la obvia carencia de profesionales de la disciplina en el entorno nacional. Miles Williams, Michael Taussig, Christopher Able, Paul Oquist, Israel Rivera, Christopher Mitchel, John Laun, Bruce Bagley, Jonathan Hartlyn, Marc Chernick y Ron Archer fueron, entre otros, académicos que dejaron huella a lo largo de la primera etapa de esa formación profesional en Los Andes.

En 1974 el Departamento diseñó el Programa de Magíster en Ciencia Política, cuya primera promoción comenzó al año siguiente. Fue el primer posgrado de la disciplina en el país y también en América Latina. Con un esquema novedoso —pues no había normas al respecto— de manera semiescolarizada, con períodos de concentración y por promociones, y con el apoyo económico del Icfes, el Programa reclutó a profesores de varias disciplinas sociales en diversas universidades públicas del país en un grupo que conformó la mayoría de sus estudiantes. Lamentablemente, este programa quedó a la deriva en 1979, luego de su tercera promoción, pese al interés que había despertado en círculos académicos nacionales de las Ciencias Sociales. Solamente vino a reabrirse una década después, bajo la misma modalidad de promociones, pero con plena escolarización, ya en los inicios de la segunda etapa de vida del Departamento.

Durante los primeros veinte años de la institución, en los que transcurrió su primera etapa, con ribetes un tanto quijotescos, es importante mencionar —además de Fernando, Dora y yo— a algunos profesores nacionales de planta y de cátedra que prestaron su concurso para mantener viva la ilusión de futuro para que la disciplina de Ciencia Política lograra su profesionalización plena. Unos cuantos de esos profesores cruzamos el umbral para entrar en la segunda etapa, cuando ya se hizo sostenible la profesionalización mediante una integración más amplia al mercado laboral. En este momento, recuerdo a Pilar Calderón, María Clara Uribe, Rodrigo Losada, Jaime Arias, José Alzate, Alirio Gómez, Soledad Ruiz, Camila Botero, Mario Latorre, Mónica Lanzetta, Rubén Sánchez, Elisabeth Ungar y Gabriel Murillo.

La simiente de investigación que acompañó al nacimiento de la carrera de Ciencia Política germinó y dio frutos en abundancia

hasta el presente, pese a las tradicionales limitaciones en la financiación de proyectos y a la dedicación a la docencia en la mayor parte del tiempo laboral de los profesores. Ya se mencionó al Congreso como el tema que inauguró en el Departamento su tradición de investigación. Muchos años después este tema fue retomado con el proyecto Congreso Visible, que se mantiene hasta hoy. Los partidos políticos fueron también un tema paralelo de investigación en el inicio de la carrera, que sin abandonarse derivó en un énfasis en los asuntos electorales. Las estructuras de poder, los procesos de toma de decisiones, las políticas de vivienda y de servicios públicos, los procesos agrarios, de manera tímida la violencia y, con algo de retraso, las relaciones internacionales, han sido temas objeto de indagaciones y publicaciones del Departamento.

Durante este lapso de veinte años transcurridos desde fines de la década de los sesenta hasta fines de la de los ochenta, ocurrieron procesos que definieron aspectos estructurales que forman parte de la sociedad colombiana actual. El Estado creció en burocracia y recursos, pero poco en fortaleza política. El bipartidismo sustituyó, como factor de su reproducción, al sectarismo por el clientelismo y la corrupción que de él se derivó, sembrando la fuente de su paulatina desaparición. La sociedad se expandió en población, urbanización y diversificación social, profundizando viejos y graves problemas sociales, como la exclusión, la inequidad y el contraste entre riqueza y miseria en los mismos espacios geográficos. Estos procesos ayudaron a que la violencia siguiera su marcha destructora sobre la base del fortalecimiento de grupos guerrilleros que emergieron como herencia de la Violencia, atizados por la Guerra Fría y el desarrollo del narcotráfico, con la mirada permisiva del establecimiento. A ello se agregó el crecimiento del paramilitarismo, inducido por grupos altos, temerosos de perder privilegios frente al inicio de los “procesos de paz” con las guerrillas y por la incapacidad oficial de acabar con la subversión.

La segunda etapa de vida del Departamento, iniciada en los años finales de la década de los ochenta, se caracteriza por el rápido crecimiento del Departamento en los años iniciales y por su progresivo fortalecimiento, ya como parte de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, que junto con la de Ciencias fue producto de la división de la de Artes y Ciencias. Esta reforma marcó el inicio del reconocimiento por parte de la Universidad de la importancia semejante que tienen en el plano académico las diferentes disciplinas profesionales. En 1993 el Departamento contaba ya con 250 estudiantes de pregrado

y 40 de posgrado, luego de romper la barrera de los 100 diez años atrás, antes de finalizar la primera etapa. Tal despegue lo facilitó la existencia en la Universidad del “doble programa” para obtener —con economía de tiempo— dos carreras de manera simultánea.

En ese mismo año, la planta de 13 profesores —varios de ellos de tiempo parcial— era aún superada en número por docentes de cátedra, que eran 25. Este grupo de planta organizaba su tiempo para investigar en líneas más estables, como partidos políticos, elecciones, reforma política, educación cívica y modernización del Estado. Esta actividad contaba con mayor apoyo financiero que antes por parte de fundaciones y entidades extranjeras, además del limitado soporte nacional que mantiene todavía Colciencias. La producción de las investigaciones del Departamento se reflejó en más de treinta libros y cientos de artículos publicados desde su fundación hasta 1993.

Con crecimiento más lento pero sostenido, el Departamento continuó su ruta de consolidación. En la segunda mitad de la década de los noventa se trasladó de su antigua sede en el Bloque I al Edificio Franco, remodelado para albergar la nueva Facultad de Ciencias Sociales. Ésta fue producto de una reforma que dividió la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales en dos: la mencionada y la de Artes y Humanidades, que integró además áreas dispersas en el campo de las artes. De esta manera, de la actual Facultad de Ciencias Sociales dependen, además de Ciencia Política, los departamentos de Antropología, Filosofía, Historia, Lenguajes y Estudios Socioculturales, y Psicología, ubicados en un edificio que los unifica en el terreno, luego de estar dispersos por todo el *campus* universitario. Además de esta identidad física, la nueva facultad creó el Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO) como referente administrativo común y de apoyo académico para las investigaciones de Ciencias Sociales.

En esos mismos años, el Departamento fortaleció en lo académico el área de posgrados al redefinir la Maestría en Ciencia Política y afianzar la especialización en Negociación y Relaciones Internacionales, creada en los inicios de la segunda etapa. La última década del siglo XX culminó con perspectivas de nuevos cambios, consolidación financiera y crecimiento en cantidad y calidad. En el cambio de siglo, el Departamento contaba con 291 estudiantes de pregrado y 58 de posgrado. La planta de profesores era de doce —diez de tiempo completo y dos de medio tiempo— y trece profesores de cátedra. Además, dentro de la visión de profesionalización plena de la carrera

docente en la Universidad, comenzaba el proceso de nivelación salarial por categorías de profesores, según su antigüedad y rendimiento, establecidas años atrás.

Durante los últimos veinte años el país experimentó nuevos y drásticos cambios que mantuvieron la dinámica anterior. Comenzó con un intento de captura del Estado por parte de un proyecto centrado en la consolidación del narcotráfico y las acciones de su brazo armado, el paramilitarismo. La coyuntura que rompió con esa pretensión en 1990, el último año del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) y el primero del de César Gaviria (1990-1994), condujo el asesinato de tres candidatos presidenciales, decenas de policías y cientos de funcionarios, militares y población civil. La proliferación de normas para contrarrestar privilegios de grupos violentos condujo al final a una pausa en el embate violento del narcotráfico y la aprobación de una nueva Constitución mediante una Asamblea Constituyente atípica que reconoció la nueva realidad nacional. De ahí en adelante, el narcotráfico buscó de varias formas penetrar el Estado. Grupos numerosos de la clase política ya profesionalizada se articularon en firme con el narcotráfico y aquella, en su mayoría, se convirtió en vocera de viejos privilegios de grupos dominantes, como los latifundistas. Comenzó también el paulatino desmonte de la nueva Carta mediante reformas sucesivas que en gran medida buscan minar y distorsionar el espíritu democrático que le dio origen. En sólo 18 años de vida, a la Constitución le han cambiado 60 artículos en 27 reformas.

Con el inicio de la “diplomacia coercitiva” de Estados Unidos en el gobierno de Gaviria, el de Ernesto Samper (1994-1998) logró mantenerse en medio de la crisis causada por la infiltración del narcotráfico en su campaña, a costa del debilitamiento del frágil Estado nacional, el fortalecimiento de la subversión y la unificación del paramilitarismo. Su sucesor, Andrés Pastrana (1998-2002), buscó sin horizonte alguno negociar la paz con las FARC, dando como resultado unas guerrillas fortalecidas y envalentonadas, y llevando a la sociedad a buscar protección ante la percepción generalizada de inseguridad. Por su ofrecimiento de mano dura contra la guerrilla, el candidato disidente del Partido Liberal, Álvaro Uribe, triunfó en la primera vuelta, marcando el punto de inflexión del fin del bipartidismo. El Plan Colombia, rubricado por la política prohibicionista y represiva de Estados Unidos contra las drogas, e iniciado en 2001, sustentó una reorganización militar apropiada para la lucha antisubversiva que fue aprovechada por el nuevo presidente.

Los siete años largos que lleva el gobierno de Uribe se han centrado en la arremetida contra las FARC, eje obsesivo de la Política de Seguridad Democrática, debilitándolas en grado sumo. También ha sido centro de atención la desmovilización de la mayor parte de grupos paramilitares, cuyo proceso sirvió para visibilizar su alianza criminal con sectores regionales de la clase política representados en el Congreso. Ahora se percibe un agotamiento de la estrategia represiva, alimentada por recurrentes y emergentes problemas de seguridad. La persistencia presidencial por mantenerse en el poder ha agudizado la distorsión del espíritu democrático de la Constitución, llevando a la polarización de la opinión pública, limitando la capacidad financiera del Estado y creando zozobra en el entorno internacional.

Durante la primera década del nuevo milenio culminó la consolidación del Departamento. En 2002 fue creada la especialización en Teoría y Experiencias en Resolución de Conflictos Armados, denominada luego Conflictos Armados y Paz, que funcionó hasta el 2009. Pero el empuje mayor de esa consolidación se produjo en los últimos años. Terminó el lento cambio generacional en la planta de profesores, con un crecimiento en su número. Esa planta, que la conforman hoy 17 profesores, cuenta con 14 doctorados y tres maestrías en universidades de prestigio en el exterior, característica cualitativa única en la disciplina en el país y posiblemente frente a los departamentos de Ciencias Sociales de las demás universidades, oficiales y privadas. Profesores de cátedra quedan sólo seis, uno en pregrado y cinco en las especializaciones. Y en cuanto a estudiantes, son 656 en el pregrado, 69 en la maestría y 5 en el doctorado. Luego de algunos vaivenes en la estabilización de la jefatura de la institución, las tres últimas direcciones han sido ocupadas por mujeres pertenecientes a su planta profesoral, dos de ellas ex alumnas del Departamento.

Por su parte, el panorama de la investigación es amplio. Cubre las áreas de conflicto armado y construcción de paz —creada en la última década—, de Estado, relaciones internacionales y política exterior, y de partidos políticos, elecciones e instituciones públicas. La profusión de publicaciones es notable. Ellas cuentan con reconocimientos importantes, como el Premio Nacional de Ciencias y Solidaridad Alejandro Ángel Escobar, en el área de Ciencias Sociales y Humanas. Entre los años 2000 y 2008 fueron publicados 51 libros, 86 artículos y 94 capítulos en libros. Y como parte de la celebración simbólica de sus cuatro décadas de existencia, el Departamento comenzó el Programa de Doctorado en Ciencia Política.

Como reconocimiento a su riqueza en la investigación científica y para celebrar de la mejor manera sus cuarenta años de vida, el Departamento ofrece a la comunidad académica una muestra representativa de su producción científica. Los cuatro tomos que se presentan conforman una selección de trabajos destacados que influyeron de manera notable en el desarrollo de las Ciencias Sociales en el país y en el exterior.

El tomo *El Estado en Colombia*, compilado por Luis Javier Orjuela, presenta uno de los temas más importantes del análisis académico en las últimas décadas en el país. Quizás la idea principal que subyace en la mayor parte de los artículos publicados es el carácter inacabado del Estado y su precariedad, como producto del desarrollo histórico nacional. Las condiciones políticas, económicas y sociales que desembocaron en esa situación constituyen el eje de este desarrollo. Sobre esta base, se muestran diferentes aproximaciones teóricas de interpretación en las que se aprecian las articulaciones de las instituciones estatales con el entorno social en que se desenvuelven. Así mismo, se observan énfasis distintos en la utilización del proceso histórico como fuente de apoyo para explicar los fenómenos que han ocurrido en relación con el Estado nacional. El libro organiza las concepciones expresadas en los artículos en seis grupos y su evolución: del Estado como expresión del capital a la recuperación de su dimensión política; del derrumbe parcial del Estado a su fortalecimiento selectivo; un Estado en construcción, expresión del enfoque sociogenético; la nación como proyecto de una élite dominante; Estado fallido o Estados dentro del Estado; y los nuevos derroteros de las investigaciones sobre el Estado. Los autores presentados en este tomo, además de la introducción escrita por el compilador, son Francisco Leal, Paul Oquist, Ana María Bejarano, Renata Segura, Ingrid J. Bolívar, Fernán González, María Emma Wills, Luis Javier Orjuela, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro.

El tomo *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia*, compilado por Angelika Rettberg, presenta el tema objeto de los más recientes trabajos de investigación. Es una muestra de tópicos sobre los temas indicados en el título del libro, alimentados por el interés docente —con la creación de la especialización sobre la materia— y también por el de investigación —con el Programa de Investigación sobre Construcción de Paz (ConPaz)—. La perversa violencia recurrente en la sociedad colombiana ha sido el factor que alimentó los trabajos presentados en esta recopilación. Tales trabajos

tienen diversos antecedentes desde los inicios del Frente Nacional —con analistas nacionales y extranjeros— hasta su proliferación a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Estos últimos incluyen investigaciones sobre actores armados del conflicto, guerrillas, paramilitares y también la fuerza armada del Estado. Los estudios sobre el tema de paz son un factor que enriquece este contexto amplio sobre el tema genérico que presenta. No cabe duda de que en los pocos años en que el Departamento ha abordado este tema destacado en el país ha mostrado una producción abundante, en buena medida articulada con la misma preocupación que tienen otras dependencias de la Universidad. Además de la introducción escrita por la compiladora, los textos que presenta este libro fueron escritos por Ana María Bejarano, Carlo Nasi, Sandra Borda, Román Ortiz, Miguel García, Angelika Rettberg, Francisco Leal, Ann Mason, Arlene Tickner, Gustavo Duncan e Iván Orozco.

El tomo *Partidos y elecciones en Colombia*, compilado por Felipe Botero, presenta una muestra de los estudios de la larga historia electoral del país. Los estudios electorales, de opinión y sobre el Congreso acompañaron la creación del Departamento, pero luego fueron suspendidos para retomarse en años recientes. Sin embargo, en el interregno hubo variantes, como el comportamiento de los votantes y los partidistas, que permiten ver que el tema genérico no estuvo del todo ausente. Así mismo, el clientelismo, tema adscrito al que cubre este tomo, muestra un fenómeno que es intrínseco a la crisis política nacional. Con posterioridad, los trabajos sobre clientelismo se ligaron a los estudios electorales para mostrar cambios operados en el fenómeno, provocados por las competencias internas en los partidos. Las limitaciones explicativas de orden empírico de estos estudios son subsanadas en parte en años recientes. La fragmentación de los partidos muestra la incapacidad de las mayorías de conformar “bancadas” en el Congreso, con el fin de sacar adelante propuestas apoyadas por el partido respectivo. Análisis recientes muestran la influencia del comportamiento electoral en la relación entre violencia política y democracia. Finalmente, trabajos cercanos observan la descomposición partidista expresada en la falta de lealtades a las colectividades, como producto de la fragmentación. Esto confluye con estudios sobre las implicaciones políticas del conflicto armado. Los autores seleccionados, adicionados a la introducción escrita por el compilador de este libro, son Rodrigo Losada, Gabriel Murillo, Gary Hoskin, Francisco Leal, Fernando Cepeda, Claudia González, Mario Latorre,

Rubén Sánchez, Elisabeth Ungar, Patricia Pinzón, Dora Rothlisberger, Andrés Dávila, Ana María Corredor, Rodolfo Masias, Miguel García, Juan Carlos Rodríguez, Felipe Botero y María Emma Wills.

El tomo *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*, compilado por Sandra Borda y Arlene Tickner, presenta trabajos publicados inicialmente por el Centro de Estudios Internacionales (CEI), hoy perteneciente al Departamento. El CEI, pionero en tales estudios en Colombia, produjo debates centrales en teoría y política exterior del país. Esto se derivó en el desarrollo de modelos analíticos y conceptuales para entender la evolución de la política exterior del país y su inserción en el sistema internacional. En ello sobresale la complejidad de las relaciones con Estados Unidos y también con el resto de naciones. En los trabajos publicados hay aproximaciones con temas críticos, como el narcotráfico, la integración, los derechos humanos, el medio ambiente, la negociación internacional y la seguridad nacional, regional e internacional. En este libro se reconstruye buena parte del estado del debate en los temas considerados, como estímulo para continuar desarrollando una discusión de por sí fundamental. Los autores escogidos en esta publicación se agrupan en tres secciones: política exterior, política internacional y aproximaciones conceptuales. Además de la introducción escrita por las compiladoras, los autores son Gerhard Drekonja, Bruce Bagley, Juan Gabriel Tokatlian, Diego Cardona, Marta Osorio, Carlo Nasi, Rodrigo Pardo, Arlene Tickner, Ann Mason, Mauricio Reina, Alejandro Valencia, Alexis de Greiff, Ralf Leiteritz, Muriel Laurent, Óscar Mejía y Sandra Borda.

De esta manera, pues, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes invita a la comunidad universitaria nacional de Ciencias Sociales, en general, y Ciencia Política, en particular, a disfrutar de la lectura de esta selección ponderada de trabajos que enriquecen el análisis y la comprensión de complejos problemas que aquejan a nuestra sociedad.

INTRODUCCIÓN

Cuatro décadas de reflexiones sobre el Estado en Colombia

*Luis Javier Orjuela E.**

Uno de los temas políticos más importantes de la reflexión académica de las últimas cuatro décadas en Colombia ha sido el Estado, su proceso de formación histórica, su naturaleza y desarrollo, y su papel en el conflicto y la cohesión social. Por tal razón, el objetivo de este libro es reeditar algunos de los ensayos más significativos que sobre dicho tema han escrito profesores e investigadores del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes o que han estado vinculados a él. La mayoría de los artículos que se compilan en este volumen sostienen que el Estado colombiano se caracteriza por su inacabada construcción, su precariedad, su fragmentación o su carácter fallido o colapsado, todo lo cual es producto de un desarrollo histórico resultante de la hibridación entre modernidad y premodernidad. Dentro de dicho contexto, los estudios de este volumen proponen el análisis de diversos aspectos de las condiciones políticas, económicas y sociales que dieron origen a dicha situación. Dado su carácter, el libro es también un aporte a la docencia, en cuanto sirve de compilación de lecturas para un curso sobre el origen y el desarrollo del Estado en Colombia.

Las concepciones institucionalistas del Estado lo reducen a su expresión material, es decir, al aparato estatal, a un conjunto de organizaciones e instituciones tales como las tres ramas del poder público y la burocracia político-administrativa (Duverger 1980). Para los enfoques sociológicos, el Estado, en cambio, es una forma específica asumida por las relaciones sociales en las sociedades

* Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

modernas. Dicha relación social se cristaliza en instituciones y organizaciones específicas que, por medio del monopolio del uso legítimo de la fuerza y de la producción de regulaciones, media los conflictos sociales (Weber 1997 [1922]). En efecto, la relación entre la sociedad y el Estado es estrecha. Si la primera se define no sólo como una red de cooperación, sino también de conflictos y tensiones sociales, entonces éstos necesitan ser mediados por un poder institucionalizado relativamente autónomo, el Estado, a fin de asegurar la constitución y reproducción de la sociedad misma. Como afirma Norbert Lechner, “la política es un conflicto de particularidades y el Estado es una forma de generalidad. Tal distinción no implica separación ni subsunción. No podemos pensar la política sin referencia a una forma que sintetice la *sociedad*, ni podemos pensar al Estado sin referirnos a una sociedad *dividida*” (1986, 30). Por ello la forma como se conceptualice la sociedad, necesariamente, influye en la forma como se piense el Estado y viceversa.

Asumiendo la perspectiva sociológica, podemos decir que el Estado moderno es una forma de relación y organización social que escinde la sociedad en una esfera pública y privada a la vez. Esta escisión es el medio que permite establecer una serie de mecanismos de integración social y ejercer un dominio en la sociedad. A su vez, un sistema de integración y dominación supone una base material (el territorio, la población y la economía), una base institucional (el aparato de Estado o burocrático) y una base simbólica (la cultura nacional). Esta triple base forma una estructura capaz de articular y reproducir la red de relaciones sociales modernas. El elemento simbólico, la nación, equivalía en las sociedades antiguas y tradicionales al concepto de etnia. Sin embargo, el moderno concepto de nación vincula al elemento étnico la idea de una comunidad política cuya unidad se fundamenta, además de la solidaridad social básica y la cultura, en la función integradora de un mercado interior. El concepto moderno de nación supone también la existencia de una clase dirigente que se ve en la necesidad de organizar su papel preponderante en la sociedad en el plano universal, es decir, tiene que dar a su dominación una forma general, lo cual implica articular sus intereses a los de otros sectores sociales subordinados.

Desde las perspectivas más clásicas, heredadas de los siglos XVII al XIX, tales como las concepciones liberal clásica y de individualismo metodológico, el Estado surge de la consideración hipotética de una situación presocial: el “estado de naturaleza”, como una situación

de anarquía e inseguridad personal, lo cual justifica la configuración negociada o pactada de un poder regulador cuya legitimidad se origina en un juicio de valor según el cual los individuos aceptan la autoridad del Estado porque es la institución más racional posible para evitar una condición social de conflicto no regulado donde la libertad, la propiedad y la conservación individuales serían imposibles (Hobbes 1987 [1651]). Desde perspectivas antiliberales, como la hegeliana, el Estado aparece como “el momento de la eticidad”, es decir, éste es la institución que devuelve al individuo su dimensión colectiva, su naturaleza social, resquebrajada por el surgimiento de la sociedad civil entendida como el espacio de la economía de mercado y el individualismo liberal (Hegel 1955 [1821]). Ciertos ecos de estas perspectivas clásicas, especialmente de la hobbesiana, se encontrarán implícitas, en alguna medida, como se verá más adelante, en los análisis sobre el Estado colombiano que se realizaron desde finales de la década de los años ochenta, los cuales se concentraron en explicar la debilidad del Estado, su precariedad o su inacabado proceso de formación histórica. Incluso un analista, frente a las explicaciones de la realidad sociopolítica colombiana excesivamente centradas en la dinámica de la violencia, sostiene, inspirándose en la metáfora hobbesiana del contrato social, que una alternativa para comprender las especificidades de la historia nacional “sería, tal vez, un análisis sobre los efectos en la convivencia ciudadana de la desigual y, a la postre, no lograda conciliación de intereses de clase alrededor de un contrato social que permitiera consolidar la dirección de una clase sobre el conjunto de la sociedad y el Estado” (Ramírez Tobón 2000, 25).

No obstante, a grandes rasgos, y sin pretender ser exhaustivos, podemos decir que, en las últimas tres décadas, los análisis sobre el Estado colombiano se pueden agrupar en cuatro grandes enfoques: el marxista, el sociogenético, el Estado fallido o fracasado, y el Estado, y más específicamente la nación, como proyecto de una élite. Finalmente hay que mencionar la nueva tendencia, que podríamos llamar antropológica, que pone el énfasis en la subjetividad, la cultura y la vida cotidiana para establecer, desde allí, una relación con el Estado.

DEL ESTADO COMO EXPRESIÓN DEL CAPITAL A LA RECUPERACIÓN DE SU DIMENSIÓN POLÍTICA

En las décadas de los años sesenta y setenta del siglo xx se desarrollaron las concepciones neomarxistas del Estado que enfatizaron su papel

en la constitución capitalista de la sociedad y, más específicamente, en la dominación de clase. A riesgo de simplificar un complejo debate (Jessop 1980; Sonntag y Valecillos 1986) las múltiples concepciones marxista del Estado se pueden agrupar en dos grandes tendencias: a) la que concibe al Estado como un instrumento de dominación de clase, reflejo de las contradicciones originadas en la estructura económica de la sociedad, donde se constituyen las clases como sujetos sociales, surgen sus conflictos y antagonismos, y se reproduce la sociedad capitalista como un todo (Marx 1973 [1845]; Lenin 1978 [1917]; Miliband 1970). b) La que considera el Estado como una instancia extraeconómica que permite constituir las condiciones económicas y políticas, incluyendo entre estas últimas la constitución de las clases como actores sociales, necesarias para la producción y reproducción del capital (Poulantzas 1969; Offe 1993). Desde la primera perspectiva, la política, entendida como Estado, aparece como mero reflejo o epifenómeno, como “comunidad ilusoria”, como producto de una alienación, de una “falsa conciencia”, que contribuye a que la dominación de clase no sea percibida como tal. Desde la segunda perspectiva, el Estado se caracteriza por su “autonomía relativa” respecto de las relaciones económicas y como momento necesariamente político de la cohesión de la sociedad capitalista, a fin de asegurar la dominación de clase. Desde ésta, tanto la naturaleza de la producción y circulación capitalista como la de las clases sociales están afectadas por tendencias estructurales que impiden su reproducción, tales como la tendencia a la fragmentación de la clase dominante y a la unidad de la clase dominada (Poulantzas 1979, 152-194) o la tendencia a la “desmercantilización” de las relaciones sociales, especialmente de la fuerza de trabajo (Offe 1993, 35-64). De ahí la necesidad de la intervención de un factor extraeconómico, el Estado, para contrarrestar dichas tendencias. Desde otras perspectivas teóricas y analíticas más recientes se considera que estos enfoques pueden evitar un determinismo económico de fondo, resultante del dualismo marxista base/superestructura, que algunas de las anteriores escuelas intentaron superar, el cual tiende a menospreciar o atribuir un lugar secundario a los elementos políticos y culturales de la vida social.

A comienzos de la década de los años ochenta la vertiente de izquierda de los estudios sobre el Estado en Colombia estuvo dominada por los mencionados enfoques, y, por ende, se caracterizaban por dicho economicismo (Rojas 1980; 1981; Moncayo 1980). El estudio de Francisco Leal Buitrago (1984), cuyo capítulo segundo, titulado

“Intereses de clase e instituciones del Estado”, abre el presente volumen, se inscribe dentro de la corriente marxista, pero, no obstante, escapa al economicismo de los mencionados enfoques. Leal coincide con la perspectiva marxista al afirmar el carácter de clase del Estado y al considerarlo como una relación social de dominación. Sin embargo, se aparta de ella en ciertos aspectos. En primer lugar, frente al alto grado de generalidad y abstracción de los enfoques neomarxistas, Leal reclama un análisis más específico, basado en “microteorías” del desarrollo histórico y el funcionamiento de los diversos capitalismo y Estados latinoamericanos a fin de aprehender “las minucias estructurales que definen a toda sociedad” y sus particularidades históricas. En segundo lugar, sostiene que las clases sociales no son “sujetos fijos”, es decir, las categorías primarias de las cuales parte el análisis de las relaciones de dominación, sino que, por el contrario, las relaciones de dominación son las que, en sus diversas manifestaciones y articulaciones, dan origen a las clases sociales. En tercer lugar, frente al análisis que sostiene la imposibilidad de distinguir entre economía y política y que el Estado es una forma o manifestación del capital, sin autonomía propia y, por lo tanto, un elemento esencial en la reproducción de las relaciones sociales capitalistas, sin importar la forma de régimen político que éste adopte (Rojas 1980, 90), Leal afirma la separación entre economía y política, lo cual le permite concebir el Estado como la objetivación institucional de dicha separación. Leal sostiene, además, que la dimensión política, entendida como el conflicto de intereses entre los actores sociales y como régimen político, es fundamental en la comprensión del Estado, pero se cuida de caer en el “politicismo”, del cual da como ejemplo a Poulantzas, debido a su tesis de la autonomía relativa del Estado respecto de los intereses de clase. Esta autonomía es, para Leal, “administrativa” o burocrática, y justamente a través de ella opera la separación entre economía y política en el capitalismo, al mismo tiempo que la oculta. En consecuencia, Leal distingue conceptualmente entre el Estado como conjunto de relaciones de dominación y el “Estado institucional” como expresión de dichas relaciones en los ámbitos estructural, ideológico y orgánico, es decir, las instituciones estatales o, dicho en otras palabras, el régimen político, constituyen un “sistema de mediación política” de los conflictos y de las relaciones de poder entre las clases sociales.

Precisamente por la importancia que Leal atribuye al régimen como manifestación concreta del Estado, el segundo ensayo de esta

compilación se refiere a su análisis de la crisis del régimen bipartidista en Colombia. Considera Leal que la configuración de dicho régimen fue “el pilar del proceso de formación del Estado-nación en Colombia” por cuanto fue el factor más importante de integración nacional e ideológica. Precisamente por ello la crisis de los partidos tradicionales y el deterioro de su papel central en la política colombiana después del Frente Nacional fue una de las causas de la debilidad del Estado. Una relativa unificación se alcanzaría en la segunda mitad del siglo xx, con el pacto del Frente Nacional (1957-1974) entre los dos partidos, pero al costo de la exacerbación del clientelismo. También Fernán González, en su ensayo incluido en esta compilación, sostiene que una de las causas de la debilidad estatal es el temprano surgimiento de los partidos políticos Liberal y Conservador en un momento en que el proceso de formación del Estado estaba en su difícil comienzo, pues los partidos, al actuar como factores de cohesión e identidad social, impidieron el establecimiento de una relación directa entre el Estado y los ciudadanos. Leal sostiene además que si, por una parte, el bipartidismo facilitó el ejercicio de una dominación de clase, al actuar como factor de encuadramiento colectivo de los sectores sociales subordinados, por la otra impidió la unificación política de las élites debido, entre otros factores, a su faccionalismo y regionalismo. Así que ambos autores coinciden en que los partidos dan el andamiaje institucional del Estado. La diferencia entre ellos está en la naturaleza de las formas de construcción e identificación de comunidad política.

Si, como dice Weber, un rasgo del proceso de la formación del Estado moderno es la separación de los funcionarios y los políticos respecto de los recursos con los cuales administran la sociedad (Weber 1997 [1922], 1059-1060), entonces podemos decir que en Colombia dicha separación, y por lo tanto dicha modernidad, se ha producido a medias o, en todo caso, no se ha producido plenamente. Por eso precisamente el patrimonialismo y el clientelismo son características del régimen político colombiano, como bien lo afirma Leal. La herencia de las instituciones y la cultura política del pasado colonial reforzaron las formas no capitalistas de relación y control social impidiendo, a partir del siglo xix, la formación de un Estado centralizado, capaz de lograr el tránsito de un comportamiento guiado por las lealtades personales a un comportamiento prescrito por normas generales e impersonales. El resultado es una situación de fragmentación social que inhibe la capacidad del Estado para integrar la sociedad, monopolizar el uso legítimo de la fuerza y centralizar su función regulatoria.

La fragmentación social y la primacía de los jefes políticos locales impidió, a su vez, el desarrollo de una burocracia racional y facilitó el control de las instituciones públicas locales por intereses particulares, lo cual conduce al desplazamiento de las políticas generales del Estado por intereses parciales de la sociedad. Desde esta perspectiva se puede decir que el conflicto armado colombiano tiene que ver, en gran parte, con la incapacidad del Estado para predominar sobre los intereses locales con el fin de resolver problemas históricos como la redistribución de la tierra y la integración del territorio nacional.

El clientelismo es, entonces, el legado premoderno de una sociedad agraria y tradicional, el cual ha servido, y sirve aún, como factor de identidad e integración social para amplios sectores de la población colombiana, especialmente en las áreas rurales. En efecto, la falta de una amplia y efectiva política social, y de presencia estatal en gran parte del territorio nacional, constituye la razón de ser del clientelismo. Es éste un sistema piramidal de relaciones políticas donde los jefes políticos regionales y locales actúan como sustituto de la acción del Estado mediante la satisfacción de las necesidades individuales de su clientela a cambio del compromiso electoral. Sin embargo, el clientelismo ha generado consecuencias negativas para la legitimidad del sistema político colombiano. En primer lugar, ha fomentado el aprovechamiento privado de los recursos públicos para cumplir compromisos basados en lealtades personales, obstaculizando los esfuerzos de orientación de dichos recursos hacia objetivos generales y de beneficio colectivo. En segundo lugar, las relaciones políticas, al estar basadas en lealtades personales, impiden al Estado actuar como factor de cohesión e identidad política y limita sus posibilidades de modernización. En tercer lugar, afecta la efectividad de la administración pública puesto que ésta es percibida como incapaz de proveer a los colombianos de adecuados servicios públicos en materias que van desde acueducto y alcantarillado hasta administración de justicia. Por lo tanto, la crisis política colombiana genera, entre otros efectos, la deslegitimación del Estado debido a la imposibilidad de generalización de los beneficios derivados de su acción.

DEL “DERRUMBE PARCIAL DEL ESTADO” A SU “FORTALECIMIENTO SELECTIVO”

Un antecedente de la tesis de la debilidad del Estado lo constituye el estudio de Paul Oquist (1978), cuyo capítulo IV, “El derrumbe parcial

del Estado”, se recoge en esta compilación. Sostiene Oquist que, al contrario de lo ocurrido en el siglo XIX, en el cual el Estado colombiano era incipiente y débil, durante las primeras cuatro décadas del siglo XX, debido al desarrollo económico capitalista, al surgimiento de una nueva estructura de clases, el Estado adquirió un considerable grado de fuerza y capacidad para integrar y regular la sociedad. Pero el enfrentamiento entre liberales y conservadores, la violencia que ello desató desde finales de la década de los cuarenta, los profundos cambios en la estructura de clases y los conflictos que surgieron minaron dicho proceso de fortalecimiento estatal hasta el punto en que el Estado colapsó parcialmente. Según el autor, manifestaciones de este derrumbe fueron la quiebra de las instituciones parlamentarias, policiales, judiciales y electorales; la pérdida de legitimidad del Estado entre grandes sectores de la población y la utilización concomitante de altos grados de represión para lograr la evidencia a las órdenes del Estado, contradicciones dentro del aparato armado del Estado que redujeron la efectividad de los altos niveles de represión; y la ausencia física de la administración pública en áreas grandes e importantes del territorio nacional.

Ana María Bejarano y Renata Segura están de acuerdo, en términos generales, con la tesis de la debilidad del Estado colombiano, pero consideran que ésta no se puede asumir como una condición “constante e inevitable” y abogan por estudios más específicos y apoyados en evidencia empírica que muestren “los altibajos, avances y retrocesos” del proceso de formación estatal. Por ello las autoras, acogiendo la tesis de Oquist, y llevando su análisis hasta el Frente Nacional, afirman, en su estudio aquí incluido, que los gobiernos del Frente Nacional hicieron un esfuerzo por fortalecer el Estado, con lo cual éste pasó de un *derrumbe parcial* a un *fortalecimiento selectivo*. Ello se debió, según las autoras, a un incremento del gasto público del gobierno central en cuatro sectores clave de la rama ejecutiva (social, justicia y seguridad, infraestructura y administración pública), de lo cual ofrecen una detallada información. Las autoras son conscientes de que los indicadores de aumento del gasto público, por sí solos, aunque muestren una tendencia, no se pueden considerar como una evidencia plena del fortalecimiento del Estado si éstos no están acompañados de un análisis de fondo sobre el funcionamiento y la eficacia del aparato estatal y su relación con la población o el sector social objeto del gasto público, lo cual demanda estudios más detallados. No obstante, las autoras avanzan en esta dirección al hacer un breve análisis de las

reformas administrativas y burocráticas de los gobiernos de Lleras Camargo (1958-1962) y Lleras Restrepo (1966-1970), con lo cual contribuyen a llenar un vacío en relación con el análisis histórico y sociopolítico de la burocracia estatal y la administración pública, a partir del trabajo pionero de Uricoechea (1986).

Las mencionadas reformas, en especial la de 1968, en el gobierno de Lleras Restrepo, fortalecieron la rama ejecutiva a expensas de la legislativa, que paralelamente sufrió una disminución de sus funciones y de su capacidad de control frente a la primera. No obstante, este fortalecimiento selectivo no parece tan claro, como las mismas autoras lo reconocen, si se tienen en cuenta varios aspectos. En primer lugar, el crecimiento del gasto social (educación, salud, vivienda y agricultura) contrasta con la situación de marginalidad y extrema pobreza de grandes sectores de la población colombiana para el periodo considerado, lo cual ha sido señalado por varios analistas (Urrutia 1984). A la vez, dicho aumento coincide con un incremento de las protestas sociales durante el periodo del Frente Nacional, las cuales pasaron de 46 en 1958 a 295 en 1974, con un desmesurado aumento de 539 en 1971 (Archila 1997, 16). Esto permitiría pensar que el aumento del gasto público se debió más a la presión ejercida por estas luchas sociales que a una política orientada al fortalecimiento del Estado y la integración social, o bien que el gasto social se desvió hacia otros sectores, no fue asignado eficientemente o, como Bejarano y Segura sostienen, “no creció al ritmo de las necesidades sociales de un país que crecía y se transformaba vertiginosamente”. En segundo lugar, el aumento del gasto público en justicia y seguridad no parece haber sido tan claro como las autoras afirman, ya que, para el periodo considerado por ellas, el gasto público en este sector descendió de 28% en 1958 a 20,57% en 1974. La administración de justicia fue durante mucho tiempo la “cenicienta” del Estado, lo cual ha incidido significativamente en el deterioro del orden público desde la época del Frente Nacional. Esta situación se refleja en el incremento de la tasa de impunidad, que pasó del 84% en 1975 al 95% en 1992 (Montenegro, Posada y Piraquive 2000, 99). La inversión en justicia sólo se empezó a incrementar desde comienzos de los noventa, cuando la agudización de la violencia y el profundo deterioro del orden público lo hicieron imperioso. En tercer lugar, el gasto público en infraestructura tampoco parece sustentar la idea de un fortalecimiento selectivo del Estado, pues también disminuyó a lo largo del periodo considerado por Bejarano y Segura, ya que pasó de 28,3% en 1958 a 13,12% en 1974.

Esta situación es grave si se tiene en cuenta que Colombia es un país que, precisamente por la debilidad del Estado, tiene graves deficiencias de integración de su territorio y de su mercado nacional.

No obstante, en aras de la discusión se puede aceptar, como sostienen Bejarano y Segura, que durante la década de los años sesenta y setenta se produjo un cierto revitalizamiento de la política de desarrollo en la intervención estatal y de modernización y racionalización de la administración pública que había sido interrumpida durante el periodo de la violencia de los años cuarenta y cincuenta. Sin embargo este proceso fue minado por factores como la exacerbación del clientelismo y el patrimonialismo que se produjo como consecuencia del Frente Nacional, el surgimiento y fortalecimiento del narcotráfico, de los grupos guerrilleros y del crimen organizado, el crecimiento de la informalidad y las formas ilegales de acumulación de capital y el incremento de los procesos de colonización hacia zonas de frontera agrícola y económica sin la debida planeación, orientación e integración al mercado y la institucionalidad nacionales. Por lo tanto los modestos avances logrados por el Frente Nacional en el aumento de la capacidad del Estado para regular la sociedad y movilizar y asignar recursos prácticamente colapsaron durante las décadas de 1980 y 1990.

EL ENFOQUE SOCIOGENÉTICO: UN ESTADO EN CONSTRUCCIÓN

El incremento de la violencia, producto de la exacerbación del conflicto armado desde mediados de la década de los ochenta, generó en las ciencias sociales colombianas un interés por los estudios sobre la formación del Estado y, en particular, por la configuración del monopolio estatal del uso de la fuerza, cuyo inacabado proceso o cuya debilidad o falta de presencia en diversas zonas del territorio nacional se ha considerado como una de las causas de violencia en el país. En dicho contexto se inscribe el enfoque sociogenético, del cual son representativos los trabajos de Fernán González e Íngrid Bolívar, incluidos en esta compilación. De manera muy sintética, podemos definir el enfoque sociogenético como aquel que deriva la existencia del Estado a partir de las acciones colectivas de los actores sociales, en el marco de las tendencias históricas de largo plazo del desarrollo social. Este enfoque se basa en las obras de Weber, Elias y Tilly, entre otros. Según ellos, la formación del Estado moderno en

Occidente fue un proceso histórico y gradual de construcción o adquisición de atributos tales como la centralización del poder político, la unificación del territorio, la producción de regulaciones generales y la monopolización del uso de la fuerza, a fin de ejercer una dominación sobre la sociedad y una regulación de sus conflictos. Estos atributos generaron la capacidad del Estado para integrar regiones y poblaciones, para crear y reproducir determinados patrones de relación social.

De todas maneras, el proceso de formación estatal no ha estado exento de violencia. Sin embargo, hay que distinguir dos tipos de violencia: la ejercida en el proceso de constitución del Estado y la que surge de su precaria constitución o de su ausencia en zonas del territorio nacional. En relación con la primera, autores como Tilly (1992) y Elias (1998 [1939]) han señalado que el proceso de integración de territorios y sociedades pasa necesariamente por el uso de la coerción y la violencia. Elias sostiene, desde una perspectiva sociogenética, que los procesos de formación del Estado y de construcción de la nación muestran que cada esfuerzo hacia una mayor interdependencia, hacia una integración más estrecha de los grupos humanos previamente independientes o menos recíprocamente dependientes, atraviesa por una serie de conflictos y tensiones de integración específicas, de equilibrios, de luchas de poder que no son accidentales sino concomitantes estructurales de estos esfuerzos hacia una mayor interdependencia funcional de las “partes” dentro del todo (Elias 1998 [1939], 106-107).

Así, Bolívar sostiene, en su ensayo “Sociedad y Estado: la configuración del monopolio de la violencia”, que la conformación del monopolio de la fuerza es el resultado de una competencia o de un juego de “luchas de exclusión” entre distintas unidades sociales en las que en las que cada vez es menor el número de unidades en competencia; pero quienes pierden en ella “no salen, sin más de la lucha, sino que se vinculan de distintas maneras con las unidades que han triunfado. Establecen con ellas [...] vínculos de dependencia que transforman las condiciones de las siguientes luchas de exclusión y que de paso definen un marco para el monopolio”. En otras palabras, la configuración del monopolio de la violencia por parte de Estado es, en el fondo, el triunfo de un poder más fuerte sobre los poderes rivales y la imposición de su legalidad como vencedor, la cual se legitima en el tiempo, absorbe gradualmente la violencia o, mejor, el poder de usar la violencia para solucionar los conflictos sociales, que estaba difuso en la sociedad, y crea un poder institucionalizado,

centralizado y regulado jurídicamente. Surge así un espacio público que sirve como forma de mediación y resolución de los conflictos y tensiones sociales. El fracaso en la constitución de esta integración, su precaria constitución, o su falta de legitimación, deja el poder en la esfera privada, lo cual abre la posibilidad de que los miembros de la sociedad acudan al uso de la fuerza y la violencia para la solución de sus conflictos, afectando la cohesión social básica. No obstante, la autora nos advierte que éste no es en modo alguno un proceso unidireccional, teleológico y deliberado, sino que está sujeto a “tendencias centrífugas” e “ires y venires”.

En términos generales, éste ha sido el proceso de constitución del Estado como “tipo ideal”, basado en la experiencia europea de su formación histórica. Aunque la formación del Estado en América Latina en general, y en Colombia en particular, ha seguido un patrón similar, ofrece, sin embargo, sus propias particularidades, las cuales surgen, en primer lugar, como lo muestra Fernán González en su ensayo “Un Estado en construcción: una mirada de largo plazo sobre la crisis colombiana”, por el legado de un pasado colonial marcado por la influencia española. Desde el punto de vista cultural este legado se expresa en la supervivencia del particularismo, el localismo, el caudillismo y, en general, de valores y patrones de comportamiento anticapitalistas, es decir, este legado está asociado a la supervivencia de un orden político y social tradicional. Los sucesivos procesos de modernización capitalista que se desarrollaron después de la independencia y hasta bien entrado el siglo xx se hibridaron con estas instituciones tradicionales. En segundo lugar, por el proceso de poblamiento que se originó en la Colonia y que se caracterizó por el desarrollo de economías de enclave. Ello permitió la vinculación de cada población con la metrópoli y la economía mundial a través del comercio, pero generó aislamiento y falta de una infraestructura de comunicación entre ellas. Así que cuando se interrumpieron los vínculos con la metrópoli, debido a la independencia, la fragmentación territorial se agudizó aún más y dificultó la formación de un mercado nacional. En parte la debilidad del Estado colombiano se debe a esta limitada integración territorial que, aún hoy, caracteriza a varias regiones del país. Y en tercer lugar, como ya lo señaló González, por el temprano surgimiento del bipartidismo y de poderes *de facto* presentes en las regiones en un momento en que el proceso de formación del Estado estaba en su difícil comienzo, pues éstos, al actuar como factores de cohesión e identidad social, se constituyeron en “subculturas políticas”