

# Gubernamentalización y Estado Social en Colombia

## Sumario

*Introducción. De la crisis del Estado liberal al proyecto hegemónico. El Contexto. Una aproximación al Estado de bienestar: La Revolución en Marcha. Una solución hegemónica sin Estado de bienestar. El sistema político colombiano desde la crisis del Estado Social.*

## Resumen

*En este ensayo se pretende analizar la relación entre el proceso de gubernamentalización del Estado colombiano y el sistema de reproducción bipartidista luego de la crisis del modelo liberal clásico. Si bien, entre la I y la II Guerra Mundial se dio en Occidente un replanteamiento de la figura Estado a través del inevitable reconocimiento de la clase obrera como sujeto colectivo dinámico y de la adecuación de las instituciones hacia el Estado social, en Colombia la pretendida intervención del Estado bajo el principio de justicia social, sería obstaculizada por el reclutamiento partidista del personal administrativo y por la primacía de los intereses privados sobre los del Estado.*

**Palabras claves:** Estado social, gobierno, políticas públicas, hegemonía, sistema político, Estado de bienestar, clientelismo, sistema de partidos.

## Abstract

*The objective of this essay is to analyze the relationship between the process of gubernamentalisation of the Colombian State and the bipartisan reproduction system after the crisis of the classic liberal model. Between the first and second world wars, the occidental world made a reconsideration of the figure of the state through the inevitable recognition of the working class as a dynamic collective subject and through the accommodation of the institutions towards the consolidation of the social state. In Colombia, however, the pretended state intervention on the basis of social justice is obstructed by the bipartisan recruiting of the administrative personnel and by the primacy of the private interests over those of the state.*

**Keywords:** Social state, hegemony, patronage system, partisan system, state of wellbeing, government, public policies.

**Artículo:** Recibido, marzo 17 de 2005; aprobado, abril 4 de 2005

**Esther Parra Ramírez:** Historiadora de la Universidad Industrial de Santander; Especialista en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, docente de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

**Correo electrónico:** [esther.parra@esap.edu.co](mailto:esther.parra@esap.edu.co)



Democracia

# Gubernamentalización y Estado Social en Colombia

**Esther Parra Ramírez**

A partir de la propuesta de ver al Estado como conexión orgánica de poder legalizado y de poder fáctico, es decir, como síntesis de régimen y sistema político, se busca a partir de estas dos categorías analizar dos momentos del Estado moderno en el Siglo XX para el caso colombiano: la crisis del Estado liberal del período de entre guerras y la crisis del Estado social a partir de los años setenta.

Se pretende mostrar que el proceso de gubernamentalización del Estado colombiano en el Siglo XX no obedeció a la consolidación del Estado de bienestar sino al mecanismo de reproducción del bipartidismo fundamentado en las relaciones de clientela.

El interés por analizar desde la categoría de *régimen político* la crisis del Estado liberal clásico en Colombia y el intento por la implantación del Estado social a partir de 1930, radica en que desde esta categoría se posibilita entender el marco normativo que define la legitimidad y legalidad del quehacer político, identificar los actores políticos que aparecen en escena, las relaciones que se establecen entre ellos, la capacidad que poseen dichos actores de incidir en las políticas públicas, así como comprender el grado de reciprocidad entre las propuestas programáticas de los partidos y las demandas sociales.

A partir de esta primera etapa objeto de estudio es importante mirar cómo se ejerció en Colombia la dominación estatal en el período entre 1930 a 1974 teniendo en cuenta las diferentes coyunturas políticas.

Luego del Frente Nacional se da en el plano internacional la crisis del Estado de Bienestar. En esta segunda etapa se abordará el análisis del *sistema político* colombiano a partir de algunas funciones que ejerce el subsistema político, sus características en términos de innovación, capacidad de movilización de recursos y capacidad de sobrevivencia en el marco de los procesos de cambio político.

## **De la crisis del Estado liberal al proyecto hegemónico**

### **El contexto**

El Estado se erige a partir del Siglo XVI como la forma más reciente de organización política cuando las estructuras y relaciones sociales basadas en la costumbre son sustituidas por aquellas que devienen de los mecanismos del mercado, la especialización funcional, el utilitarismo y la racionalidad instrumental. La actividad económica comienza a desarrollarse en el seno de las empresas, la socialización se empieza a dar a través de las escuelas y los medios de comunicación, la legitimidad tradicional es sustituida por la carismática y la racional legal, y la esfera política ahora se expresaría en los Estados-Nación (Bounza, Brey, 1996,

p. 50-51),<sup>1</sup> los cuales logran institucionalizarse en regímenes políticos<sup>2</sup> con el fin de impulsar los procesos de modernización social.

Desde mediados del Siglo XIX el Estado liberal empezaría a manifestar síntomas de debilidad producto de la sobreproducción y de la creciente crisis de legitimidad política “derivada de la contradicción de los mecanismos oligárquicos de representación con los principios de libertad e igualdad, y de la inadecuación de las políticas económicas liberales para resolver los graves problemas sociales de las clases populares”<sup>3</sup>. Después de la I Guerra Mundial lo que Weber observaba desde el ámbito de los vencidos como “una noche polar de una dureza y oscuridad heladas”, Keynes desde la economía política observará un panorama difícil producto del no reconocimiento por parte del Estado liberal del sujeto colectivo que había empezado a formarse entre 1848 y 1917.

Con diferentes esquemas tanto Max Weber como John Maynard Keynes tratarán de mostrar el camino que permitiría replantear el papel del Estado para lograr un capitalismo eficiente. Para el primero era importante fundamentarse en la causalidad histórica y la acción política, para el segundo “puede llegar un día en que veamos más claro que ahora cuando estamos hablando del capitalismo como una técnica eficiente o ineficiente (...) Pienso que el capitalismo dirigido con sensatez, puede probablemente hacerse más eficiente para alcanzar fines económicos que cualquier sistema alternativo a la vista, pero que en sí mismo es en muchos sentidos extremadamente cuestionable” (Keynes, 1986, p. 88)<sup>4</sup>, por ello, en Keynes se encuentra la máxima racionalización de la gubernamentalización pues mistifica al capitalismo como una técnica.

Pero, ¿qué se entiende por gubernamentalización? Durante el Siglo XVII el arte de gobernar estuvo inmovilizado entre dos polos: un marco demasiado amplio y abstracto, el de la soberanía, y un modelo muy estrecho y débil, el de la familia -economía del enriquecimiento-. Ya en el Siglo XVIII fue posible vencer dicho

bloqueo gracias a la expansión demográfica, la abundancia de la moneda y el aumento de la producción agrícola. Así, la economía pasó a ser algo diferente de la familia y el problema del gobierno pudo al fin ser pensado fuera del marco jurídico de la soberanía; la estadística, por su parte, dejará de ser un simple instrumento de la administración monárquica para convertirse en un factor técnico que permitiría mostrar que la población produce efectos económicos específicos.

Esta transformación del arte de gobernar desde la estructura de la soberanía hacia el predominio de las técnicas de gobierno será lo que le posibilitará a Michel Foucault considerar la gubernamentalización como un conjunto de *procedimientos y tácticas* que han permitido ejercer el poder teniendo como objeto la población, por forma de saber la economía política y como instrumentos técnicos los dispositivos de seguridad (Foucault, 1992, p. 17)<sup>5</sup> por ello, desde esta perspectiva el Estado no puede entenderse más que a partir de las tácticas generales de la gubernamentalidad.

El predominio de las técnicas de gobierno tendría mayor relevancia a partir de 1930 con la ampliación y profundización de la intervención y presencia estatal dentro de la sociedad civil de mercado con el fin de lograr su regulación y equilibrio permitiendo la repolitización de las relaciones de producción. Esta reconfiguración del papel del Estado se dio a raíz del convencimiento de que en la práctica no coinciden el interés privado y el interés público, o en palabras de Keynes, “siendo el objeto de la vida cortar las hojas de las ramas hasta la mayor altura posible, la manera más plausible de alcanzar este fin es permitir que las jirafas con el cuello más largo dejen morir de hambre a las que lo tienen más corto”<sup>6</sup>. Por ello, si al Estado le importaba el bienestar de las “jirafas”, no podía pasar por alto los sufrimientos de los cuellos más cortos pisoteados por los cuellos más largos en medio de la voracidad agresiva.

La agenda del Estado no debía referirse entonces a aquellas actividades que los in-

<sup>1</sup> BOUZA BREY, Luis. “El Poder y los Sistemas Políticos”. En: Manual de Ciencia Política. Madrid: Tecnos, 1996, p. 50-51.

<sup>2</sup> Se entiende por Régimen Político el conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que concurren a formar el gobierno de un país dado durante un periodo determinado y que tiene como sus principales componentes el principio de legitimidad, la estructura de las instituciones, el sistema de partidos, la forma y el rol del Estado. En: VARGAS, Alejo. Notas Sobre el Estado y las Políticas Públicas. Bogotá: Almudena, 1999, p. 18

<sup>3</sup> Ibidem, p. 53

<sup>4</sup> KEYNES, John Maynard. “El Final del Laissez Faire (1926)”. En: Ensayos Sobre Intervención y Liberalismo”. Barcelona: Orbis, 1986, p. 88

<sup>5</sup> FOUCAULT, Michel. “La Gubernamentalización”. En: Espacios de Poder. Madrid: La Piqueta, 1992, p. 17

<sup>6</sup> KEYNES, John Maynard. Op. Cit., p. 75



dividuos privados ya estaban desarrollando, sino a aquellas funciones que caían fuera de la esfera del individuo, aquellas que nadie toma si el Estado no lo hace. Por ello, el Estado de bienestar surgiría como fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas y consistiría, en primer lugar, en la obligación explícita del aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos víctimas de necesidades y riesgos específicos propios de la sociedad mercantil y, en segundo lugar, se basaría en el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos<sup>7</sup>, buscándose así superar la situación de luchas polarizantes y contradicciones que se constituía en el rasgo más ostensible del capitalismo liberal.

Para Luis Fernando Aguilar, la verdadera dimensión de la gubernamentalización se encuentra precisamente en el Estado de bienestar, pues en él, “el Estado es ya la misma organización y administración de las relaciones de producción o del trabajo social, por lo cual estas relaciones de producción se institucionalizan y legitiman socialmente sólo por la intervención del Estado (...) El Estado Social de Derecho como organización y administración de la sociedad civil es el lugar donde acontece y se constituye la administración pública como tal” (Offe, 1990, p. 135)<sup>8</sup>.

Será a partir del Estado de bienestar que se consolidaría todo un cuerpo de funcionarios públicos en tareas de planificación, control y prestación de servicios públicos superando el período precedente reducido sólo a personal jurídico jueces y sus empleados, militar y policiaco, hacendario fiscal y de registro civil. Los nuevos requerimientos respecto a derechos del trabajo, salud, vivienda, educación entre otros, harían indispensable una nueva organización del aparato estatal en aras de administrar a la sociedad no en “clave privada” sino pública.

### **Una aproximación al Estado de bienestar: la Revolución en Marcha**

Entre 1930 y 1946 y luego de casi 50 años de dominio hegemónico del Partido Conservador, Colombia estará gobernada por el Partido Li-

beral y a partir de 1934 un grupo minoritario de la élite liberal, liderado por Alfonso López Pumarejo, intentará retomar y aplicar los tres elementos propuestos a partir de Keynes: eficiencia económica, justicia social y libertad individual. Para poder comprender el desarrollo de dicha pretensión es importante abordar al régimen político colombiano desde la distribución territorial de competencias y atribuciones.

Retomando este énfasis podemos afirmar que desde 1886 Colombia adoptó un marcado centralismo estatal que mantendría hasta 1986. A partir de 1930 dicho centralismo se hacía aún más importante pues con el proyecto de la llamada Revolución en Marcha se intentaba que el Estado garantizara y organizara todo el proceso de desarrollo del capitalismo desde los mecanismos de planificación nacional, la puesta en marcha de políticas sociales y el desarrollo de un aparato administrativo burocrático acorde con el nuevo papel institucional del Estado.

Desde el punto de vista administrativo para el período de 1930 a 1946 el debate al interior de las clases dirigentes se centró en la reforma progresista que implicaba las nuevas responsabilidades del Estado. Cobraría importancia el control sobre la administración pública, su organización jerárquica, el acceso a sistemas de comunicación y el avance normativo en materia de reivindicaciones sociales (Guevara, 1930- 1946)<sup>9</sup>. Uno de los instrumentos técnicos básicos planteados por Foucault, la estadística, pasaría a primer plano pues empieza a llevarse la relación de recursos, población, producción, consumo y comercio con la intención de servir de base a la formulación de políticas públicas.

A través de una prosa política moderna que se concretaría en la Reforma Constitucional de 1936, se institucionalizarían los derechos de propiedad, así como los sociales y educativos, pues hasta este período los primeros habían pertenecido al reino de las transacciones privadas, y los segundos, según el clero católico, hacían parte de los deberes naturales de los padres de familia y de la Iglesia ante los cuales era intolerable la intromisión del Estado (Palacios, 2002, p. 540)<sup>10</sup>. El intervencionismo estatal trataría de cubrir todos los frentes.

<sup>7</sup> OFFE, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza, 1990, p. 135

<sup>8</sup> AGUILAR, Luis Fernando. *Teoría y Política en América Latina*. México: CIDE, 1984.p. 208

<sup>9</sup> GUEVARA C. Eduardo. PARRA R. Esther. *La República Liberal en Santander 1930-1946*. Bucaramanga: UNAB, 2004. Mimeo.

<sup>10</sup> PALACIOS, Marco. SAFFORD, Frank. *Colombia: País Fragmentado, Sociedad Dividida*. Bogotá: Norma, 2002, p. 540

El proyecto de Estado social propuesto por la Revolución en Marcha tuvo una importante acogida al interior de diferentes grupos sociales y políticos que tradicionalmente se habían sentido excluidos del Estado oligárquico, evidenciándose así el viraje de las relaciones entre Estado y trabajadores que dependería en gran medida de la movilización política de un país que se urbanizaba.

Según Offe, el carácter multifuncional del Estado de bienestar y su capacidad de servir simultáneamente a muchos fines y estrategias conflictivas harían que el arreglo político propuesto por el Estado social fuese atractivo para una alianza amplia de fuerzas heterogéneas (Offe, 1990, p. 136)<sup>11</sup>, se buscaría así mitigar el conflicto social, la tensión, con el reconocimiento del papel formal de los sindicatos en los planes políticos del gobierno.

Durante este período se dieron avances en términos de buscar una legitimación racional legal como lo planteaba Max Weber conforme a la “ética de la responsabilidad” y prueba de ello es el refinamiento de algunos procedimientos: el inicio de la campaña de cedulação en todo el país<sup>12</sup>, el uso de tinta indeleble, la prohibición de los funcionarios públicos de participar en política, la suspensión del sufragio a miembros del Ejército y la Policía, la creación de las secciones técnicas en las diferentes secretarías de gobierno<sup>13</sup>, la profesionalización de los maestros de las escuelas públicas, la tipificación de los delitos contra el sufragio, la creación del gran Consejo Electoral, las campañas de sanidad pública con personal capacitado, avances en materia normativa -sobre todo en el reconocimiento del trabajo como una obligación social-, entre otras.

Para las décadas de los años treinta y cuarenta, “el hambre, la enfermedad y la ignorancia” predominaban sobre una población que en su mayor parte era rural. En un departamento al oriente del país, por ejemplo, el 65.7% de sus habitantes no sabían leer y escribir<sup>14</sup>. En el caso de los niños entre 7 y 14 años analfabetas, el 35.9% se hallaban en la ciudad y el 64.1% residían en el campo. Esta situación era similar en el resto de Colombia, desde los inicios del proyecto liberal se preten-

día reforzar el principio de *utilidad social* pues tan preocupante era el problema educativo como el de salud pública.

Desde el 1 de febrero de 1931 entró en vigor la ley que haría obligatoria la educación primaria que para la época sería costeadada con fondos de cada erario departamental. Los esfuerzos se centrarían tanto en cobertura como en calidad, para el primer caso se ampliaron de manera significativa el número de escuelas públicas. En cuanto a la calidad, a partir de 1933 se fortalecieron las escuelas normales superiores pues hasta ese momento la idoneidad de la mayoría de los maestros no estaba acreditada con título escolar; a su vez, se intentó impulsar una lógica instrumental en la educación básica con miras a incorporar a los alumnos a la vida productiva; bajo este parámetro operaron las granjas agrícolas y las escuelas complementarias. En cuanto al control, sólo hasta 1940 con la creación de la Sección Técnica de la Dirección de Educación se empezaría a llevar un registro confiable tanto de la cobertura como de la calidad de la educación que se impartía.

Respecto a la salud se pretendía pasar de simples programas de caridad y beneficencia a verdaderos proyectos de sanidad pública, pues el alto índice de mortalidad infantil y las innumerables enfermedades endémicas diezmaron de manera considerable a la población. En este período se emprendieron importantes campañas contra la tuberculosis, la lepra, paludismo y las enfermedades gastrointestinales producto principalmente de las difíciles condiciones higiénicas. El reto para el gobierno radicaba en la creación y dotación de hospitales así como en las intensas campañas de prevención que eran prácticamente inexistentes.

No obstante los importantes proyectos emprendidos tanto en salud como en educación, se presentarían serias dificultades si se mira el proceso de gubernamentalización del Estado colombiano teniendo como su principal objeto la población tal como lo propone Foucault. Si bien desde el discurso gubernamental se pretendía impulsar la política social, los alcances de la misma dejaban entrever grandes obstáculos en su consecución según las admi-

<sup>11</sup> OFFE, Clauss. Op. Cit., p. 136.

<sup>12</sup> Hasta este período los gobiernos no habían remplazado la partida de bautismo como documento de identificación. Desde la Revolución en Marcha empezó a considerarse que era responsabilidad del Estado suministrar el registro de ciudadanía que de paso atenuaría la violencia que suscitaba el fraude electoral.

<sup>13</sup> Su inexistencia hacía imposible la labor de llevar estadísticas confiables en torno a la cobertura y la calidad de los servicios prestados a la población. Esto se constituía en un factor que complicaba la puesta en marcha de políticas sociales.

<sup>14</sup> Anuario Estadístico de Santander. Bucaramanga: Imprenta del Departamento, 1946, p. 31.



nistraciones de la época: problemas graves de desnutrición, malos hábitos higiénicos y los altos índices de pobreza que las rentas públicas eran incapaces de solucionar.

La ineficacia del Estado en materia social se explicaba por la amenaza a que se hallaban expuestas tanto la planificación social y los servicios sociales debido fundamentalmente a la crisis fiscal que a su vez reflejaba discontinuidades tanto cíclicas como estructurales en el proceso de acumulación, así como las tensiones políticas en el proceso de toma de decisiones.

Además de lo anterior, desde el punto de vista social, la pretendida intervención del Estado tropezaría con otros obstáculos como el reclutamiento partidista del personal administrativo del Estado y la primacía de los intereses privados sobre los del gobierno.

A la falta de cohesión al interior del Partido en el poder y la débil organización de los sectores populares se sumó la férrea resistencia de la oposición conservadora que bajo el discurso de una *sociedad racionalmente ordenada* se opuso a dos de los pilares del proyecto liberal: la reforma agraria y el replanteamiento de las relaciones Iglesia-Estado. Según Daniel Peccaut<sup>15</sup>, la dificultad para modernizar la vida política radicó en que las clases dominantes no se organizaron por intermedio del Estado, no se afirmaron como una burguesía nacional sino como una yuxtaposición de intereses parciales y heterogéneos, de ahí que el Estado colombiano continuaría moviéndose dentro del juego de los intereses fragmentarios de las diversas facciones de la burguesía, por ello la limitada intervención del Estado no bastó para convertirlo en agente de desarrollo como ocurrió en México o en Brasil.

La máquina de la administración colapsó en el período subsiguiente 1946-1953 pues no hubo la “negación de sí mismo” y la disciplina ética planteada por Weber cuando afirma que si se ha de ser fiel a la vocación de funcionario público no se debe hacer política, sino limitarse a administrar sobre todo imparcialmente<sup>16</sup>. Y no podía ser así pues el mecanismo de re-

producción de los partidos en ese momento se sustentaba sobre la adscripción sectaria a cualquiera de las dos colectividades lo que propició la mayor irracionalidad de la lucha política y llevaría al primer colapso del régimen político colombiano en el Siglo XX.

### **Una solución hegemónica sin Estado de bienestar**

Con el Frente Nacional (1958-1974) se pretendió dar solución al colapso a partir de la unificación política de las clases dominantes, sólo que esta vez se haría a través del marco constitucional<sup>17</sup>. El mecanismo de reproducción del sistema de partidos basado en la adscripción sectaria fue desplazado por el de las relaciones de clientela a la vez que se inicia realmente la organización social capitalista sobre el bipartidismo.

A través del Frente Nacional se ejerce un proyecto de “dirección política, intelectual y moral”, es decir “hegemónico” en el sentido de la capacidad que tiene la clase dominante de articular a sus intereses los de otros grupos, “convirtiéndose así en el elemento director de una voluntad colectiva”<sup>18</sup>. La dominación la ejercerá la clase política dirigente no sólo a través del aparato coercitivo del Estado sino también por medio del motor de su proyecto, la idea de lograr la paz luego de las páginas negras precedentes, y sería a través de esta última que buscaría alcanzar legitimidad pues no podía lograrlo por medio de los programas de partido pues el sistema de alternación en el poder había generado la despolitización de la sociedad colombiana.

Durante este período se dio un crecimiento económico significativo y se lograron importantes avances en la educación pública, “pero no hubo grandes cambios en los patrones generales de la desigualdad social”<sup>19</sup>. Los gobiernos del Frente Nacional adelantaron reformas administrativas siendo significativa la creación en 1970 de la carrera administrativa con miras a racionalizar el aparato estatal, también el intento de fortalecer las relaciones de repre-

<sup>15</sup> No se formó una nueva élite dirigente, ni surgieron nuevos sectores sociales que vincularan su destino a la expansión de las funciones estatales, no apareció una burocracia de clase media, ni un ejército con la ideología del intervencionismo del Estado, tampoco un amplio movimiento de masas de corte populista que quebrara los marcos tradicionales de adscripción partidista. En: PECAUT, Daniel. Orden y Violencia 1930-1954. Bogotá: CEREC, 1987. 126p.

<sup>16</sup> WEBER, Max. El Político y el Científico. Madrid: Alianza, 1998, p. 115

<sup>17</sup> LEAL BUITRAGO, Francisco. Estado y Política en Colombia. Bogotá: Siglo XXI, 1984, p. 151

<sup>18</sup> CHANTAL, Mouffe. Hegemonía y Alternativas Políticas en América Latina. México: Siglo XXI, 1985, p. 130

<sup>19</sup> BUSHNELL, David. Colombia una Nación a Pesar de Sí Misma. Bogotá: Planeta, 2000, p. 307

sentación de intereses y de expresión de la sociedad con la puesta en marcha de las Juntas de Acción Comunal (JAC).

Se daría un desmesurado incremento del empleo público con la intención de cubrir los requerimientos de bienestar social, pero a pesar de las intenciones gubernamentales por lograr mayor legitimidad, se amplió el margen de acción de los sistemas de intermediación clientelista (González, 1997, p. 85)<sup>20</sup>, al hacerse cada día más evidente la apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos lo que de hecho debilitaría al Estado colombiano.

Se acrecentó así el burocratismo sin que implicara criterios racionales de acceso a la función pública, esto explica en parte porqué el régimen político colombiano no encontraría en este pacto hegemónico la solución a la crisis, sino que ampliaría el desaliento de la sociedad en sus instituciones.

### **El sistema político colombiano desde la crisis del Estado social**

A nivel internacional se empezó a hablar de la crisis del Estado social a partir de la década del setenta, se evidenció que tanto el intervencionismo como la planificación ya no hacían posible el equilibrio en el modelo triangular sindicatos, gobierno, gremios. A su vez desde la teoría política se afirmaría para la misma época, la categoría de *sistema político* como modelo interpretativo que implica una dimensión más amplia que la explicación a partir de la rígida estructura institucional racional legal.

Dentro de los aspectos importantes desde el modelo funcional, uno de ellos tiene que ver con el hecho de que los sistemas políticos son mixtos, es decir, no son nunca totalmente modernos ni totalmente tradicionales. Para el caso colombiano observamos que todos los subsistemas que interactúan en el sistema social y concretamente desde el subsistema político, la socialización, el reclutamiento político, la expresión y agregación de intereses, la comunicación política, así como la elaboración y ejecución de las reglas han tendido a darse en parte, fuera de la rígida estructura estatal o han tenido lugar en el marco de relaciones tradicionales como las de patrón-cliente desde

donde se ha transitado por el clientelismo tradicional propio de la vieja estructura agraria, por el clientelismo moderno típico del Frente Nacional y, finalmente, por el clientelismo de mercado “entendido como aquellas nuevas prácticas de intermediación que han logrado construirse al amparo de las instituciones de la Constitución de 1991” (Moncayo, 1994, p. 344)<sup>21</sup>.

A partir de los años ochenta los requerimientos de *política social* estarían involucrados en parte con la cultura política y concretamente con la cultura de la participación. En las últimas décadas se ha desatado la oleada de la participación, el ascenso de las nuevas ciudadanías o lo que denomina Robert Alford y Roger Friedland<sup>22</sup> “la perspectiva pluralista” en donde la “democracia es vista en términos de derechos y oportunidades de participación política ampliados y el Estado en función de instituciones políticas desarrolladas”. En Colombia este ámbito ha empezado a tener alguna relevancia desde que tomó impulso el proceso de descentralización política y administrativa a partir del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986).

A partir de la descentralización política y administrativa se buscó detener el acentuado proceso de concentración de funciones y responsabilidades para la prestación de servicios comunitarios, hasta esa época en manos del nivel nacional de la administración pública. Si bien el nivel central del Estado había adquirido características gigantescas con la creación de un elevado número de instituciones nacionales que debían garantizar las exigencias ciudadanas, jamás había podido alcanzar un cubrimiento aceptable en la prestación de los servicios básicos en todo el país.

Las entidades descentralizadas del orden nacional dotadas de cuantiosos recursos estatales para afrontar la inversión y prestación de los servicios públicos en todos y cada uno de los municipios y regiones del país, se convirtieron en verdaderos centros de poder y como tales fueron objeto de apetitos de la llamada clase política que luchó por mantener su control administrativo. Así, a través de la utilización particular de los recursos públicos concentrada en los feudos regionales, esa clase política incrementó su botín electoral y clien-

<sup>20</sup> GONZÁLEZ, Fernán. “Clientelismo y Tecnocracia Bajo el Frente Nacional”. En : Para Leer la Política. Tomo 1. Bogotá: CINEP, 1997, p. 185

<sup>21</sup> MONCAYO, Víctor Manuel. El Leviatán Derrotado. Bogotá: Norma, 2004, p. 344

<sup>22</sup> En : Los Poderes de la Teoría, Capitalismo, Estado y Democracia. Buenos Aires: Manantial, 1991, p. 53.



telista (Gaitán, 1994, p. 187-188)<sup>23</sup>. De esta manera se elevarían las desigualdades regionales al beneficiarse con la inversión pública sólo aquellos municipios y departamentos con mayor poder político, de nuevo el proceso de gubernamentalización del Estado colombiano ahora en los años sesenta y setenta, reforzaba el mecanismo de reproducción bipartidista.

Si se analiza la acción o inacción del Estado en materia social, para los años noventa se puede ver tal como lo prevén Alford y Friedland, la generación de una *tensión entre consenso y participación* que para el caso colombiano se puede entender mejor a partir de los avances respecto a derechos económicos, sociales y culturales de la Constitución de 1991. Por ejemplo en el caso de política pública de atención a la población vulnerable, la focalización de demandas que exige el modelo económico ha llevado a que “los aliados de hoy puedan ser los enemigos del mañana”<sup>24</sup> pues la oferta estatal a la población víctima del desplazamiento forzado ha generado el reclamo de los llamados “pobres históricos” quienes consideran que deben recibir el mismo trato por su condición de vulnerabilidad.

Ante las demandas ciudadanas dada la angustiosa situación social de los colombianos, desde el Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) la respuesta del sistema político tiene que ver con el “corporativismo social” (Canoy, 1993, p. 309-311)<sup>25</sup> intentando aumentar el poder burocrático independiente y reafirmando el papel del Estado como esencial para la racionalización de una economía de mercado libre.

### **El Estado ha tenido que abandonar progresivamente su misión de intervención**

Pero la tensión subsiste más fuerte aún y la información que fluye por el sistema le replantea al subsistema político la necesidad de retroalimentación. Sabemos que el Estado co-

lombiano hace parte del Estado Red planteado por Castells y en esta medida “va en la misma dirección del mundo imperial contemporáneo”, pero también sabemos que la estabilidad del sistema político no solo depende del desarrollo económico, de su efectividad y legitimidad<sup>26</sup>.

Los quiebres se hacen cada vez más evidentes, el carácter y el contenido de las principales fisuras que afectan la estabilidad política vienen en gran parte determinadas por factores históricos que han influido en la resolución o no de los problemas que aparecen en el ambiente, uno de ellos ha sido el objeto de este trabajo, la apropiación privada del Estado a través de relaciones clientelistas hoy “más modernas inscritas en sistemas basados en el artificio electoral y que desembocan en regímenes representativos, los que también corresponden a un simulacro de las élites compuestas interesadas en preverse contra el surgimiento de una soberanía popular efectiva” (Badie, 1993, p. 199)<sup>27</sup>. El modelo heredado desde el Siglo XIX ha implicado para Colombia la presencia de frágiles estructuras estatales en medio del gran poder de influencia en las decisiones públicas de estructuras asociativas no necesariamente políticas, de ahí la dificultad para garantizar el bienestar de las “jirafas con el cuello más corto”.

No obstante, la sola reforma al interior de la estructura estatal a partir de los principios de funcionamiento administrativo<sup>28</sup> no garantizaría que la fisura se pueda subsanar del lado social, se hace necesario reconocer lo planteado por Clauss Offe, “El Estado de Bienestar se ha convertido en una estructura irreversible, cuya abolición exigiría nada menos que la abolición de la democracia política y los sindicatos así como cambios fundamentales en el sistema de partidos. No se vislumbra como factor significativo una fuerza capaz de suscitar cambios tan dramáticos”<sup>29</sup>, la contradicción que se observa es que el capitalismo no puede existir ni con ni sin el Estado de bienestar.

<sup>23</sup> GAITÁN, Pilar. MORENO, Carlos. Poder Local: Realidad y Utopía de la Descentralización en Colombia. Bogotá: IEPRI, 1994, p. 187-188p

<sup>24</sup> Esta tensión se hace evidente por ejemplo, con la oferta estatal a la población en desplazamiento forzado frente a los llamados “pobres históricos”.

<sup>25</sup> CARNOY, Martín. El Estado y la Teoría Política. México: Alianza, 1993, p. 309-311..

<sup>26</sup> La legitimidad se refiere a la capacidad del sistema de generar y mantener la creencia de que las instituciones políticas vigentes son las más apropiadas para la sociedad. LIPSET, Seymour. “Conflictos Sociales, Legitimidad y Democracia”. En: El gobierno: Estudios Comparados. Madrid: Alianza, 1981, p. 101

<sup>27</sup> BADIE, Bertrand. HERMET, Guy. Política Comparada. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 199

<sup>28</sup> Por ejemplo los principios de subsidiariedad (descentralización), flexibilidad, coordinación, participación ciudadana, modernización tecnológica y transformación de la administración pública, propuestos por Castells se han desarrollado en diverso grado en Colombia, no obstante, persiste la dicotomía sociedad – Estado.

<sup>29</sup> OFFE, C. Op. Cit., 141p.



A partir del tema planteado volvemos al problema de la política moderna: la relación entre el príncipe y el principado como lo dejó planteado Maquiavelo, sigue siendo conflictiva, por ello, desde las particularidades del proceso de gubernamentalización del Estado colombiano, surge la pregunta: ¿Qué hacer para reconciliar el cómo hacer las cosas con el sentido de las cosas?

Madrid: Alianza.

## Referencias

- Aguilar, L. (1984). Teoría y Política de América Latina. México: CIDE.
- Alford, R, Friedland, R. (1991). Los Poderes de la Teoría, Capitalismo, Estado y Democracia. Buenos Aires: Manantial.
- Bouza, L. (1996). El Poder y los sistemas Políticos. En: Manual de Ciencia Política. Madrid: Tecnos.
- Bushnell, D. (2000). Colombia una Nación a Pesar de Si Misma. Bogotá: Planeta.
- Castells, M. (1998). Hacia el Estado Red?. En: Ponencia Seminario Sociedad y Reforma del Estado. Brasil.
- Carnoy, M. (1993). El Estado y la Teoría Política. México: Alianza.
- Foucault, M. (1992). Espacios de Poder. Madrid: La Piqueta.
- Gaitán, P. y Moreno, C. (1994). Poder Local: Realidad y Utopía de la Descentralización en Colombia. Bogotá: IEPRI.
- González, F. (1999). Para Leer la Política. Tomo 1. Bogotá: CINEP.
- Leal, F. (1984) Estado y Política en Colombia. Bogotá: Siglo XXI.
- Lipset, Seymour. El Gobierno: Estudios Comparados. México: F.C.E., 1981
- Moncayo, V. (2004) El Leviatán Derrotado. Bogotá: Norma.
- Mouffe, C. (1985). Hegemonía y Alternativas Políticas en América Latina. México: Siglo XXI.
- Offe, C. (1990). Contradicciones en el Estado de Bienestar. Madrid: Alianza.
- Palacios, M. y Safford, F. (2002). Colombia: País Fragmentado, Sociedad Dividida. Bogotá: Norma.
- Parra, E. y Guevara, E. (1930-1946). La República Liberal en Santander 1930-1946. Mimeo
- Pecaut, D. (1987). Orden y Violencia 1930-1954. Bogotá: CEREC.
- Keynes, J. (1986). El Final del Laissez Faire: En: Ensayos sobre Intervención y Liberalismo. Barcelona: Orbis.
- Vargas, A. (1999). Notas Sobre el Estado y las Políticas Públicas. Bogotá: Almudena.
- Weber, M. (1998). El Político y el Científico.