

**ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y  
NEOLIBERALISMO EN COLOMBIA: ESTUDIO  
DEL CAMBIO SOCIAL A FINALES DEL SIGLO  
XX**

*JORGE ANDRÉS DÍAZ LONDOÑO\**

Recibido: 5 de septiembre de 2009

Aprobado: 9 de octubre de 2009

*Artículo de investigación*

---

\* Sociólogo. Profesor adscrito al Departamento de Desarrollo Humano de la Universidad de Caldas. E-mail: jadl144@yahoo.com.mx



## Resumen

El presente artículo de investigación aborda, desde una perspectiva crítica, el tema de la configuración de Colombia como un Estado social y democrático de derecho o como un Estado orientado por los principios del modelo económico neoliberal, a su vez analiza las causas y contradicciones que se presentaron en el país, en la década de los noventa, cuando simultáneamente se llevaron a cabo reformas en ambos sentidos. Con el objetivo de comprender y explicar este fenómeno se eligió la teoría de la evolución social del sociólogo alemán Jürgen Habermas, la cual metodológicamente, por medio de los conceptos crisis de integración social y crisis de integración sistémica, nos permitió entender esta realidad como un fenómeno de cambio social donde prevalecieron las relaciones de poder frente a los mecanismos democráticos de participación política.

**Palabras clave:** Estado social, Estado de derecho, neoliberalismo, relaciones de poder, cambio social.

## SOCIAL STATE OF RIGHT AND NEOLIBERALISM IN COLOMBIA: STUDY OF THE SOCIAL CHANGE AT THE END OF THE 20<sup>TH</sup> CENTURY

### Abstract

This research article critically approaches the configuration of Colombia as a social and democratic State of right or as a State oriented by the principles of the neoliberal economic model. It also analyzes the causes and contradictions that appeared in the country during the nineties, when reforms in both senses were simultaneously carried out. In order to understand and explain this phenomenon, the theory of social evolution of the German sociologist, Jürgen Habermas, was chosen. By means of the concepts of crisis of social integration and crisis of system integration, this theory allowed the understanding of this reality as a social change phenomenon, where power relations prevailed over the democratic mechanisms of political participation.

**Key words:** Social state, State of right, neoliberalism, power relations, social change.

Este documento es uno de los resultados obtenidos de la investigación denominada Estado social de derecho y neoliberalismo: análisis sociológico de las relaciones de poder en Colombia a finales del siglo XX, realizada por Jorge Andrés Díaz Londoño para optar al título de sociólogo, la cual contó con la orientación del docente Carlos Eduardo Rojas Rojas.

El problema de investigación abordado se estructuró de la siguiente manera: ¿Cuáles fueron los cambios en las relaciones de poder en Colombia, en el periodo 1974 a 1994, que hicieron posible la transformación del modelo de desarrollo económico hacia adentro a la política económica neoliberal, al igual que los cambios en la administración del Estado y en la legislación colombiana relacionada con la distribución de la riqueza producida socialmente?\*, a su vez se construyó esta hipótesis de investigación:

Entre 1974 y 1994 se configuró en Colombia una lucha entre factores de poder que devino en violencia política, lo cual conllevó a un aumento del conflicto interno. La relación, entre sectores dominantes y sectores subalternos se desarrolló entorno a la apropiación de la riqueza producida socialmente -dinero-, por la posesión de poder político -acceso a la administración del aparato burocrático del Estado y de la dominación política-, de poder militar -posibilidad o uso de la fuerza física- y de una visión sobre la distribución de la riqueza producida socialmente -cosmovisión del mundo-. Esta lucha entre sectores dominantes y sectores subalternos incidió directamente en el cambio de modelo económico, puesto que ello estaba relacionado con una forma de acumulación de capital y de una visión del mundo que beneficiaba a los sectores dominantes, se fundamentaba además en un cambio en la forma de administración del Estado y para su ejecución era necesario un cambio en la legislación, pero en esta última se objetivaron las relaciones de poder y de fuerza de los distintos sectores en disputa, no sin antes pasar por un periodo de violencia política denominado *guerra sucia*.

Para abordar este problema de investigación se asumió la teoría de la evolución social del académico y sociólogo alemán Jürgen Habermas.

Para Habermas en las sociedades modernas se presenta una relación de tensión entre capitalismo y democracia negada a menudo por las teorías liberales (1998: 629). Explica esta tensión a través de los conceptos de crisis de integración sistémica y crisis de integración social.

---

\* Expresada especialmente en la Ley 49/90 (Reforma Tributaria), la Ley 50/90 (Reforma Laboral) y la Ley 100/93 (Ley de seguridad social y de pensiones), todas ellas aprobadas entre 1990 y 1994.

La integración sistémica que comprende la economía y la política, consiste en rendimientos de autogobierno, es decir, en operaciones con que el sistema procura reducir la complejidad de su ambiente por medio de la producción, la cual aprovecha los recursos naturales y transforma las energías disponibles en valores de uso, generando con ello procesos de adaptación a su medio externo. Los procesos de complejización de la economía se presentan por mayor división del trabajo.

Con el desarrollo del tráfico económico en las sociedades modernas la integración sistémica se caracterizó por la complejización de la racionalidad teleológica, en la cual los mercados de bienes, capitales y trabajo obedecen a su propia lógica independiente de las intenciones de los sujetos.

La integración social, que corresponde a la cultura, la sociedad y la personalidad discurre a través de valores, normas y entendimiento intersubjetivo; por medio de los procesos de socialización forma a los miembros de la sociedad como sujetos capaces de lenguaje y acción, lo que permite a estos individuos entenderse y llegar a acuerdos para coordinar su acción -existiendo también la posibilidad del disenso-. A su vez la integración política discurre por medio de la formación de una ciudadanía democrática.

La ciudadanía democrática se fundamenta en el siguiente principio:

En un Estado democrático los ciudadanos se encuentran provistos de derechos de participación política, las leyes sólo se consideran válidas cuando cuentan a su favor con la presunción, garantizada por vía de participación democrática, de que expresan un interés general y de que, por tanto, todos los afectados tendrían que poder asentir a ellas. Esta exigencia es satisfecha mediante un procedimiento que liga la legislación a un proceso de decisión parlamentaria y a la discusión pública. La juridificación del proceso de legitimación se implanta en forma de derecho de voto, universal e igual, y de reconocimiento de la libertad de organizar y pertenecer a asociaciones y partidos políticos (Habermas, 1999: 509).

La crisis de integración social y de integración sistémica que manifiesta la tensión entre capitalismo y democracia se presenta por el surgimiento de una esfera de intercambios económicos entre particulares autónomos, que operan sin la intervención del Estado.

Para este autor, aunque ya en las sociedades estamentalmente organizadas se había establecido una diferenciación institucional entre los ámbitos de

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

De esta manera los empresarios y sujetos competidores toman sus decisiones según máximas de la competencia orientada hacia la ganancia y reemplazan a la acción orientada por los valores o el entendimiento por una acción regida por el interés. Con lo cual el desarrollo económico es incompatible con una ética comunicativa, fundamentada en principios, normas y valores (integración social), que permita poner límites a la sociedad capitalista.

En el caso colombiano, objeto de la presente investigación, se presentó una tensión entre el Estado social y democrático de derecho y el neoliberalismo a principios de la década de los noventa del siglo XX.

En 1991 la Constitución Política de Colombia definió al país como un Estado social de derecho y como un Estado democrático, participativo y pluralista. Simultáneamente, durante los primeros años de la década de los noventa, el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990 – 1994) desarrolló la apertura económica bajo los principios del modelo económico neoliberal. Pero estos dos hechos eran contradictorios principalmente porque ambos se fundamentaron en principios sobre el Estado y la economía diferentes.

Por un lado, el Estado social y democrático de derecho promueve el desarrollo del Estado de bienestar y reivindica los principios de dignidad humana, trabajo, solidaridad de las personas y prevalencia del interés general (integración social).

Con el objetivo de preservar estos principios el Estado debe intervenir en el orden social para garantizar los derechos económicos y sociales, esencialmente el mínimo de condiciones materiales para una vida digna como son la salud, la educación, la vivienda, la alimentación, el salario, entre otros.

Además la Constitución Política de 1991 reconoció los derechos de participación política relacionados con la conformación, ejercicio y control del poder político, como son: el derecho de elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos y consultas populares, el derecho de construir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación

alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas o el derecho de revocar el mandato de los elegidos.

Por otro lado, el modelo económico neoliberal promueve el desarrollo de un Estado mínimo y reivindica los principios de libertad individual, propiedad privada, libre comercio y no intervención del Estado en la economía (integración sistémica).

El Estado mínimo que promueve el neoliberalismo tiene principalmente las funciones de proteger las libertades de los ciudadanos de la violencia interna y la amenaza externa, la administración de justicia, es decir, preservar la ley y el orden, fomentar los mercados competitivos y proteger tanto la seguridad individual como la propiedad privada.

Esta tensión entre Estado social de derecho y neoliberalismo puede entenderse como una crisis tanto de integración social como de integración sistémica que pone de manifiesto determinadas relaciones de poder imperantes en el país.

### **Crisis de integración social**

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

La crisis de legitimación del sistema político se puede entender por la pervivencia de fenómenos de larga duración como fueron: el desarrollo de una democracia restringida, la exclusión de la participación política de los movimientos sociales y partidos políticos diferentes a los tradicionales, el clientelismo, la abstención electoral y el manejo represivo de los conflictos sociales –lo cual manifiesta una crisis del Estado democrático de derecho-.

La democracia restringida en Colombia estuvo estrechamente relacionada con el sistema bipartidista puesto que a través de los acuerdos de gobierno compartido realizados entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, éstos obtuvieron el monopolio tanto de los cargos públicos como de los recursos económicos oficiales y limitaron el acceso al poder público de otros movimientos políticos diferentes a los tradicionales.

Con el plebiscito del primero de diciembre 1957 se creó el Frente Nacional como una institución asegurada por la Constitución Política, con lo cual

se convirtió en norma los acuerdos de repartición paritaria de los cargos públicos entre los partidos Liberal y Conservador; posteriormente con la reforma constitucional de 1968 se creó el Artículo 120 el cual contempló que el nombramiento de los funcionarios públicos se haría en forma tal que se proporcionaría participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República; finalmente el 19 de febrero de 1988 se firmó el Acuerdo del Palacio de Nariño entre el Presidente de la República y el jefe del Partido Conservador, con lo cual se restableció la alianza bipartidista y se delegó la actividad de oposición a otros partidos. En este sentido, los dos partidos tradicionales -el Liberal y el Conservador- mantuvieron el monopolio de los cargos públicos y de los recursos económicos oficiales y con ello continuaban siendo un factor de poder.

El sistema político del clientelismo se convirtió, durante el periodo estudiado, en el medio principal a través del cual los partidos tradicionales mantuvieron el control del sistema político colombiano y continúa siendo una práctica permanente<sup>1</sup>. De igual forma la abstención electoral reflejó la crisis de legitimación del sistema político puesto que durante la segunda mitad del siglo XX llegó a ser mayor del 50% (García, 1994: 21).

Por otro lado, los movimientos sociales y los partidos políticos diferentes a los tradicionales fueron generalmente combatidos por la fuerza a través de mecanismos legales como los Estados de excepción y por medio de mecanismos extralegales como la violencia política.

Colombia durante la segunda mitad del siglo XX permaneció más tiempo en situación de Estado de excepción que en Estado de derecho o en Estado social de derecho puesto que entre 1952 y 1994 Colombia estuvo 35 años en Estado de excepción y durante los diez años comprendidos entre 1984 y 1994 rigió, en nueve de ellos, el Estado de sitio o el Estado de Conmoción interior (García, 2001: 317, 342). El equilibrio entre los tres poderes públicos, es decir, entre el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial propios de un Estado de derecho o de un Estado social de derecho no se mantuvo, puesto que con la expedición prolongada de los Estados de excepción se perdió el equilibrio de poderes y, al contrario, se desarrolló un poder ejecutivo y unas fuerzas militares con mayor poder e independencia.

Con la expedición de los Estados de excepción se pretendió controlar el orden público en el país y garantizar el poder político en Colombia. A partir de éstos se expedieron varios decretos por parte del ejecutivo que limitaron las libertades ciudadanas como fueron el Estatuto Orgánico de Defensa

---

<sup>1</sup> Al respecto puede consultarse: Leal (1996).

Nacional en 1965, el Estatuto de Seguridad en 1978, la Jurisdicción Especial de Orden Público en 1987, el Estatuto de Defensa de la Democracia o Estatuto Antiterrorista en 1988, la Jefatura Militar de Urabá en 1988 y el Estatuto de Defensa de la Justicia en 1990.

Por medio de los decretos de excepción paulatinamente se aumentaron las penas, tipificaron nuevos delitos, crearon circunstancias de agravación, otorgaron mayores atribuciones judiciales a las Fuerzas Militares, simplificaron procedimientos judiciales y crearon nuevos mecanismos para efectuar interceptaciones de comunicaciones, allanamientos y capturas sin orden judicial.

Varias de las normas expedidas a través de los decretos de excepción posteriormente se convirtieron en legislación permanente con lo cual se profundizó la tendencia de resolución coactiva de los conflictos sociales, además la legislación de excepción contribuyó al creciente proceso de criminalización de los derechos sociales por medio del cual comenzó a considerarse como conductas delictivas los legítimos derechos sociales y políticos –como el derecho de asociación o el derecho a la huelga-.

En este sentido, con la expedición de los Estados de excepción no sólo se combatió a los grupos alzados en armas o a las organizaciones de narcotraficantes, sino que también se controló la protesta social, con ello se limitó los derechos de participación política propios de una democracia.

Simultáneamente a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa se presentó un crecimiento de la violencia política, por medio de la cual se realizó un manejo coactivo de los conflictos sociales y se restringió la participación política de movimientos sociales o de partidos políticos no tradicionales a través de la violación del derecho fundamental a la vida. Los años de mayor violencia política en Colombia fueron 1988 y 1992 con un total de 3.221 y 2.874 víctimas respectivamente, en estos mismos años, contabilizando los muertos en combates, la cifra aumentó a 4.304 y 4.476 víctimas<sup>2</sup>.

---

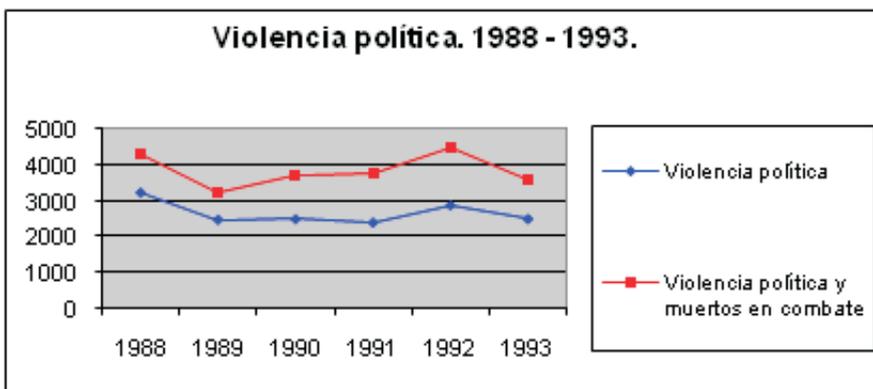
<sup>2</sup> Al respecto véase: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS SECCIONAL COLOMBIA (1994); COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS (1996).

Gráfica 1. Homicidio o desapariciones por razones sociopolíticas



Fuente: GALLÓN (1991: 2).

Gráfica 2. Violencia Política 1988 – 1993.



Fuente: Comisión Colombiana de Juristas (1996: 3).

La violencia registrada en este período fue tan amplia que durante la primera mitad de la década de los noventa el país registró la tasa de homicidios más alta del mundo.

En este sentido, durante la segunda mitad del siglo XX se restringió la formación de una *cultura política democrática* que permitiera la participación política y la discusión pública de los colombianos, orientada por principios como los derechos fundamentales y la soberanía popular, fundamentos de la inclusión social.

Por el contrario, se desarrolló una *cultura política autoritaria* que permitió la imposición de un sistema de ideas tanto políticas como económicas por medio

de la negación del otro como interlocutor válido o a través de la eliminación física del opositor político, reforzando con ello un proceso de exclusión social

Es importante resaltar que en este trabajo de investigación se entiende la cultura política democrática como un conjunto de saberes, tradiciones y prácticas que permiten el ejercicio activo, por parte de los individuos -o ciudadanos-, de sus derechos políticos y democráticos de comunicación, participación y autodeterminación. Y la cultura política autoritaria como un conjunto de saberes, tradiciones y prácticas que permiten la imposición de un mandato sin el asentimiento de los otros individuos, pudiendo siempre hacer uso de la coacción.

Por tal motivo una característica esencial del Estado colombiano en el periodo de estudio fue el autoritarismo, lo que le permitió constantemente actuar entre lo legal y lo ilegal, principalmente entre un sistema político democrático y una dictadura constitucional.

### **Crisis de integración sistémica**

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

Durante el Frente Nacional el Estado jugó un papel importante en el manejo de la economía, pues promovió una política de industrialización por sustitución de importaciones que se fundamentó en el desarrollo del sector industrial por medio de controles a la economía. La política económica del Estado colombiano promovió la elevación de aranceles, control de cambios, fomento a las actividades industriales y creación de instituciones bajo los principios de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL.

Entre 1967 y 1968 se presentaron cambios en la política económica debidos principalmente a las limitaciones del mercado interno para demandar bienes finales y por la dependencia de disponibilidad de divisas.

En este periodo la nueva política económica promovió el desarrollo ya no sólo por la vía de industrialización por sustitución de importaciones, fundamentada en el mercado interno, sino acompañada por una política

de desarrollo del sector externo y por un estímulo hacia la exportación de manufacturas.

Esta política promovió el desarrollo del sector exportador y su diversificación por medio del Estatuto Cambiario, los Certificados de Abono Tributario, el Plan Vallejo, el Fondo de Promoción de Exportaciones y el ingreso del país al Pacto Andino.

Posteriormente entre 1986 y 1989 el gobierno de Virgilio Barco (1986 – 1990) y los gremios económicos comenzaron a pensar en el proceso de apertura, el cual se llevó a cabo durante los primeros años de la década de los noventa del siglo XX. En 1990 el presidente Virgilio Barco hizo público el Programa de Modernización de la Economía, el cual buscaba promover el desarrollo de los sectores productivos mediante la apertura económica; ese mismo año el presidente César Gaviria Trujillo (1990 – 1994) retomó este programa en su plan de desarrollo denominado Colombia: la Revolución Pacífica, el cual promovía la modernización e internacionalización de la economía.

Se argumentó por parte del gobierno que el crecimiento económico durante la década de los ochenta había sido bajo, alrededor del 3.6%, un crecimiento menor al de las dos décadas anteriores, lo cual fue considerado como un agotamiento de la política económica anterior (Presidencia de la República, 1991: 17).

La apertura económica tuvo como fundamento principalmente tres componentes estructurales que fueron: la apertura de capitales, la apertura comercial y la política de inversión extranjera, que promovían el desarrollo del libre comercio en Colombia. Esta política se desarrolló por medio de la reforma comercial, reforma del sistema financiero, reforma cambiaria, reforma laboral, reforma de la seguridad social, reforma tributaria y política de inversión extranjera, entre otras.

Esta nueva política promovió la modernización de la economía y la racionalización del comercio exterior.

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

Por otro lado, la política comercial se implementó por medio de la racionalización del comercio exterior a través de la reducción de los artículos

con licencia previa y la disminución de los aranceles, con ello se redujo los controles a las importaciones, se expuso la producción nacional a la competencia externa, con lo cual Colombia pudo ingresar a la Organización Mundial del Comercio -OMC-.

De esta manera la economía colombiana se adaptó durante la segunda mitad del siglo XX a las transformaciones de la economía internacional y a las crisis económicas.

La apertura económica adoptó los principios del modelo económico neoliberal relacionados con la construcción de un Estado mínimo, mayor participación del sector privado en la economía, defensa de la libertad individual, la propiedad privada y la menor participación del Estado en la economía.

Las reformas llevadas a cabo durante los primeros años de la década del 90 significaron para el país un cambio en la orientación del Estado y como ya se mencionó tuvieron como fundamento los principios del neoliberalismo.

El Estado colombiano presentó diferentes cambios en sus funciones y se centró en aquellos sectores o áreas donde su acción fue considerada como indispensable, como la función de garantizar la seguridad de los colombianos y extranjeros de amenazas del *orden público*, tanto por motivos externos como internos, a través de las Fuerzas Militares -policía, ejército-.

También fortaleció la protección de los contratos civiles por medio de la legislación comercial y, en términos generales, ofreció una seguridad jurídica para las actividades relacionados con el comercio y la economía. El Estado fomentó además el desarrollo de mercados competitivos, la protección de la libertad individual y de la propiedad privada.

Con la implementación de la apertura económica en Colombia se expidieron varias leyes para limitar o dismantlar las principales instituciones de bienestar con el argumento de proteger al sistema económico de efectos considerados como autodestructivos e ineficientes, por tal motivo se implementó, entre otras, la reforma laboral en 1990 y la reforma a la salud y a la seguridad social en 1993. Paralelamente a estas reformas se implementaron políticas de tipo asistencialista, como fueron: programas para desplazados, programas de apoyo dirigidos a mujeres cabeza de hogar, el régimen subsidiado de salud o del fondo de solidaridad pensional, la creación de la red de solidaridad, entre otros, los cuales se han orientado a mitigar los efectos laterales de la política económica y a evitar los conflictos sociales, pero no para garantizar una vida digna a todos los colombianos.

Finalmente, el Estado colombiano ha disminuido gradualmente su intervención en la economía y a su vez implementó una política de privatización de algunas de sus funciones y de sus activos.

La apertura de espacios de participación para la actividad privada y el proceso de privatización se presentó en todas las áreas de acción del Estado, especialmente en el sector productivo, en la seguridad social, en las comunicaciones, la infraestructura y el sistema financiero, como puede observarse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1.**

Venta de empresas públicas 1991 - 1997

AÑO	EMPRESAS	PARTICIPACIÓN VENDIDA	MONTO DE LA VENTA (US \$ MILLONES)
1991	Empresas del IFI	100	25
1991	Banco del Comercio	100	61,9
1991	Banco Tequendama	100	25,4
1991	Banco de los Trabajadores	70	4
1991	Colombiana Automotriz	99	52
1992	Ferticol	59	1,7
1992	Penwalt	40	2
1992	Conastil	40	1,7
1992	Puerto de Santa Marta	100	-
1993	Banco de Colombia	100	326
1993	Tolima Fatextol	16	0,7
1993	Corporación Financiera de Desarrollo	16	4,1
1994	Banco Popular	93	-
1994	Banco Corpavi	24	81
1994	C.I. Frigopesca S.A.	47	-
1993/1994	Trépeles	-	62
1995	Ocensa	-	285
1996	Banco Popular	80	274
1996	Termocartagena	100	16
1996	Termotasajero	57	18,7
1996	Chivor	100	641
1996	Betania	99	506
1996	Promigas	39	95
1996	Bancoquia	55	146
1996	Banco Ganadero	40	328
1997	Empresa de Energía del Pacífico	57	622
1997	Gas Natural	-	149
1997	Cerromatoso	-	154
<b>TOTAL</b>			<b>3.882,2</b>

Fuente: Banco Mundial y DNP; *Revista Dinero* No. 211, agosto de 2004.

En este sentido, el Estado colombiano durante la década de los noventa del siglo XX comenzó a trasladar las actividades productivas, que hasta entonces habían sido percibidas en el marco de acción del poder político, a una economía de mercado desprendida y diferenciada del aparato estatal. El Estado se ocupó de las condiciones generales para la producción capitalista, es decir, de la infraestructura y del marco jurídico necesario para un tráfico rentable de las mercancías, pero paulatinamente comenzó a ampliar y a otorgar nuevas funciones al sector privado.

Por otro lado, por medio de las reformas económicas llevadas a cabo a principios de la década de los noventa, se implementó un modelo de desarrollo económico que ha generado una apropiación desigual de la riqueza producida socialmente como se concluye del estudio realizado sobre la Reforma Tributaria, la Reforma Laboral, la Reforma a la Salud y a la Seguridad Social y del Coeficiente de Gini.

La Reforma Tributaria, Ley 49 de 1990, principalmente aumentó el impuesto del valor agregado -IVA- del 10 al 12%. Con este impuesto se gravó a toda la población colombiana por igual, sin tener en cuenta su condición socioeconómica, por tal motivo se aplicó un impuesto regresivo.

Con los ingresos de este nuevo tributo se financió, a los comerciantes e industriales, la reducción del pago de la sobretasa a las importaciones, del 13 al 10%, la disminución del impuesto a la renta, del 20 al 12% y del valor de los aranceles. Es decir, se redujo el valor de los impuestos directos, también denominados impuestos progresivos, que gravan a un sector específico de la población, en este caso a los comerciantes, industriales y propietarios.

Con la Reforma Laboral, Ley 50 de 1990, principalmente se disminuyó el costo de la fuerza de trabajo: con la reglamentación y funcionamiento de las agencias de empleo temporal y la conformación de contratos a término fijo menores a un año se redujo los costos laborales y se garantizó el movimiento, rotación y reemplazo de los trabajadores.

Con la declaración de unidad empresa sólo después de 10 años de actividades administrativas, operativas o comerciales entre una rama de producción, planta o fábrica con la unidad principal, se creó la posibilidad de subcontratación entre la unidad principal con las subsidiarias a un menor costo, por ejemplo, como sucede hoy en día con las cooperativas asociativas de trabajo.

La norma que permite trabajar a niños de 12 años en adelante y principalmente a jóvenes ha contribuido en la conformación de una fuerza de trabajo no calificada y a su vez de bajo costo.

Finalmente la eliminación de la retroactividad de las cesantías y la eliminación de horas extras por trabajo nocturno y festivo redujo los gastos de los empleadores y los ingresos de los trabajadores.

Con la Reforma a la Salud y a la Seguridad Social, Ley 100 de 1993, se orientó la prestación de servicios de salud y de pensiones ya no a través de una entidad pública como el Seguro Social, como sucedía en el antiguo sistema, sino que ahora se orienta por medio de un red de entidades públicas y privadas, regidas por criterios de rentabilidad y eficiencia económica, con lo cual no prevaleció el criterio de protección de los derechos a la salud y a la pensión enunciados por la Constitución Política, sino que se promovió la paulatina privatización de los servicios de seguridad social en Colombia.

A través de la reforma a la seguridad social, especialmente con la creación del régimen de capitalización individual, se aumentaron los requerimientos para pensionarse, así se prolongó en dos años la edad tanto para hombres como para mujeres y en 150 las semanas de cotización para poder hacer uso de la pensión; de igual manera, a través de la reforma al sistema de salud se aumentó el monto de cotización del 7 al 12% del salario base cotizado. Con ello se creó un sistema de seguridad social operado y administrado tanto por entidades públicas como privadas que paulatinamente han comenzado a convertir la relación entre ciudadano y Estado, en una relación de cliente y empresa.

Por último, con el estudio del Coeficiente de Gini se confirmó que durante la década de los noventa se presentó una mayor concentración de la riqueza como se ilustra en las Gráficas 3 y 4<sup>3</sup>, puesto que en la década de los noventa la concentración del ingreso se incrementó en forma acelerada. En 1994, mientras el 20% más pobre percibía 2,9% del ingreso nacional, el 20% más rico concentraba 62,3% del total de ingresos (PNUD, CEPAL, DNP, 2005: 20).

---

<sup>3</sup> Recuérdese que el Coeficiente de Gini es un indicador que mide la desigualdad de ingresos, varía entre 0, situación en la que los ingresos se distribuyen de forma completamente igualitaria y en la que a cada persona de una población le corresponde la misma porción del ingreso, y 1, cuando todos los ingresos del país se concentran en los más ricos.

Gráfica 3. Coeficiente de concentración de Gini



Fuente: PNUD, CEPAL, DNP (2005: 21).

Cuadro 2

Proporción del ingreso en los quintiles más pobre y rico. 1991 – 2005

AÑO	20% MÁS POBRE	20% MÁS RICO
1991	3,2	61,3
1992	3,0	62,1
1993	2,9	61,8
1994	2,9	62,3
1995	3,0	62,6
1996	2,5	62,9
1997	2,3	63,4
1998	2,2	64,0
1999	1,6	65,4
2000	2,5	62,3
2001	2,7	62,0
2002	2,5	63,6
2003	3,0	60,3
2004	2,9	62,5
2005	2,9	61,7

Fuente: DNP – MERPD 1991 – 2000. Encuesta nacional de hogares; 2001 – 2005. Encuesta continua de hogares. En: PNUD, CEPAL, DNP (2005: 21).

Gráfica 4. Proporción del ingreso en los quintiles más pobre y rico. 1991 – 2000



Fuente: PNUD, CEPAL, DNP (2005: 21).

En este sentido, por medio del desarrollo del neoliberalismo en Colombia se presentó un desprendimiento del sistema económico respecto al sistema político -aunque este último ya se encontraba en un proceso de deslegitimación y crisis- por medio del surgimiento de una mayor participación del sector privado y de intercambios autónomos que actuaron con una menor intervención del Estado.

Con lo cual paulatinamente ha disminuido el control legítimo del sistema político para ponerle límites al desarrollo del sistema económico neoliberal que se orienta por las máximas de la competencia orientada hacia la ganancia y por la prevalencia del interés individual, bajo la idea de que el individuo siempre busca maximizar su utilidad.

### **Crisis de integración social y crisis de integración sistémica: las relaciones de poder**

Esta tensión entre Estado social de derecho y neoliberalismo, entendida como una crisis de integración social y de integración sistémica, se objetivó en relaciones de poder, las cuales son fundamentales para entender los cambios presentados en los noventa con respecto a la economía y el Estado.

A finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa se configuró en Colombia un escenario de relaciones de poder entre sectores dominantes y sectores subalternos que estuvieron relacionados, por un lado, con la expedición de los Estados de excepción, con los decretos de orden público y con el crecimiento de la violencia política, y por otro, con el cambio de modelo económico, con la orientación del Estado y con la legislación relacionada con la distribución de la riqueza producida socialmente.

Los dirigentes del Partido Liberal y del Partido Conservador por medio de los acuerdos bipartidistas y del control tanto de la administración pública como del aparato burocrático del Estado mediante la práctica del clientelismo, el monopolio de los cargos públicos y de los recursos económicos oficiales se configuraron en un sector dominante en el país.

Las Fuerzas Militares por medio de los decretos de Estado de excepción y de la Doctrina de Seguridad Nacional lograron adquirir una independencia en el control del orden público y paulatinamente sus funciones, poderes y recursos se fueron ampliando. A través de las medidas de Estado de excepción se configuró un poder ejecutivo y unas Fuerzas Militares que concentraron mayor poder e independencia, con lo cual se restringió el equilibrio de poderes propio de un Estado de derecho.

Los gremios económicos que representan el sector privado y que poseen capital económico -dinero- para invertir en el país -también en las campañas electorales- han desempeñado un papel importante en el manejo y orientación de la economía colombiana y han mantenido una estrecha relación con el poder político y el poder militar. Gremios como la Asociación Nacional de Industriales, la Federación Nacional de Comerciantes, la Federación Nacional de Cafeteros, la Federación Nacional de Ganaderos y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras han tenido un diálogo permanente con los diferentes gobiernos y parlamentarios con el objetivo de coordinar la política económica y aprobar proyectos de ley relacionados con la distribución de la riqueza producida socialmente en Colombia y con la actividad productiva.

En este sentido, tradicionalmente ha existido una relación y cohesión entre los dirigentes de los partidos políticos tradicionales, los representantes de los gremios económicos y los altos mandos de las fuerzas militares, con lo cual se han configurado como el sector dominante del país, los cuales promovieron en la década de los noventa, entre otras transformaciones, la apertura económica.

Por otro lado, los movimientos sociales y los partidos políticos diferentes a los tradicionales, especialmente, han representado los sectores subalternos. Las reivindicaciones y demandas de los movimientos sociales en Colombia estuvieron dirigidas a conseguir unas mejores condiciones de vida de la población por lo cual promovieron un adecuado acceso a los servicios públicos, a la educación, salud, tierras, condiciones laborales e infraestructura. En este sentido buscaron una mejor distribución de la riqueza y por medio de ello disminuir la desigualdad social.

Los movimientos sociales se caracterizaron porque las organizaciones que los orientaron rápidamente perdieron dinamismo e incluso llegaron a desaparecer.

Según Mauricio Archila (2000: 28):

Lo paradójico de las luchas cívicas -y en general de las luchas sociales- es que no se tradujeron en el fortalecimiento de su papel político. El divorcio entre mayor presencia pública y ausencia en los procesos electorales fue continuo. Los movimientos locales y regionales que propiciaron debates públicos sobre sus condiciones, no necesariamente participaron en elecciones... En 1988 la categoría “otros”, que supuestamente recogía a muchos de estos movimientos cívicos, obtuvo el 12% de los votos, mientras las coaliciones –con partidos tradicionales o de izquierda- casi el 9%. Lo más grave es que esta precaria presencia tiende a disminuir pues para 1990 registró el 8% y el 5% respectivamente.

Los movimientos sociales y las organizaciones políticas diferentes a las tradicionales fueron generalmente combatidos por la fuerza a través de medios legales como la expedición de Estados de excepción y por medio de mecanismos extralegales como la violencia política a través de la guerra sucia.

Como ocurrió, por ejemplo, en las medidas de Estado de sitio al Paro Cívico Nacional del 14 de noviembre de 1990, en la política de Mano Dura del presidente Cesar Gaviria a principios de los noventa y en la definición de terroristas a miembros del sindicato de Telecom luego de una protesta realizada el 4 de marzo de 1992, casos en los cuales estos movimientos y organizaciones manifestaron una posición crítica frente a la apertura económica<sup>4</sup>.

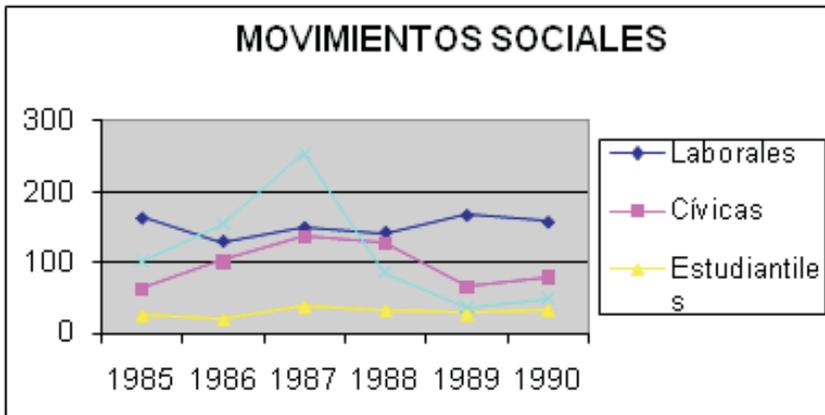
O también en los casos de violencia política: según la Central Unitaria de Trabajadores -CUT- más de 1.500 de los trabajadores afiliados a esta organización fueron asesinados entre 1986 y 1994, otros fueron torturados y amenazados (Comisión Andina de Juristas, 1994: 12).

---

<sup>4</sup> Al respecto puede consultarse: COLPRENSA. (1990, Noviembre 13). “Le aplicarán el Estado de sitio al paro”. En: *La Patria*. Bogotá. p. 1A – 6A; COLPRENSA. (1990, Noviembre 14). “Anuncia el Presidente, mano dura frente al paro”. En: *La Patria*. Bogotá. p. 1A - 6A; COLPRENSA. (1990, Noviembre 15). “Illegal, huelga en Telecom”. En: *La Patria*. Bogotá, p. 1A; COLPRENSA. (1990, Noviembre 16). “No habrá más tolerancia con huelguistas de Telecom”. En: *La Patria*. Bogotá. p. 1A; COLPRENSA. (1993, Agosto 04). “Por terrorismo, sindicalistas de Telecom seguirán en la cárcel”. En: *La Patria*. Bogotá. p. 1A.

El partido Unión Patriótica, constituido en 1985 como resultado de los acuerdos de paz realizados entre el gobierno de Belisario Betancur y las FARC, en 1993 había sufrido el asesinato 2 candidatos a la Presidencia de la República, de 7 congresistas, 13 diputados, 11 alcaldes, 69 concejales y alrededor de 1.300 dirigentes y militantes de base (Quiroga, 2004: 188).

Gráfica 5. Movimientos sociales 1985 - 1990



Fuente: Mauricio Archila Neira (2000). En: Revista *Controversia*, Número 176. P. 11-37.

Gráfica 6. Violencia sociopolítica 1985 - 1990



Fuente: Gallón (1991: 2).

Con lo cual a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa se

produjo un descenso de las luchas sociales protagonizadas por los diferentes movimientos –como puede observarse en la Gráfica 5- , lo que coincidió con la entrada en vigencia de la Jurisdicción Especial de Orden Público, del Estatuto antiterrorista, de la Junta Militar del Urabá Antioqueño, del Estatuto de defensa de la justicia y a su vez con el aumento de la violencia política presentada durante estos años.

En conclusión, las relaciones de poder entre sectores dominantes y sectores subalternos, las cuales determinarían la orientación del Estado y la economía a principios de la década de los noventa, no se solucionaron por canales democráticos a través de la participación política que permitiera llegar a cuerdos sino por medio de la exclusión del otro o de la violencia política como ocurrió en los casos de homicidios de miembros de sindicatos, de campesinos o de líderes políticos y en un caso extremo el exterminio de un partido político, la Unión Patriótica.

En este sentido el cambio de modelo económico estuvo directamente relacionado con las relaciones de poder imperantes en el país y con ello no sólo se establecieron los principios de la economía colombiana sino también los del Estado a través de la implementación del modelo de pensamiento neoliberal que no se realizó por mecanismos democráticos sino a través de la exclusión del otro y la eliminación física del contrario, es decir, del reforzamiento de una cultura política autoritaria.

Finalmente, la crisis de legitimidad del sistema político y la crisis de rendimientos y adaptación del sistema económico -crisis de integración social y crisis de integración sistémica- no condujeron a que se desarrollara un Estado social de derecho en Colombia, como formalmente lo estableció la Constitución de 1991, sino por el contrario, un Estado orientado por los principios neoliberales y de carácter autoritario, todo ello debido a las relaciones de poder imperantes en el país entre 1974 y 1994.

### **Problemas de investigación derivados del trabajo realizado**

Durante la realización del trabajo de investigación surgieron varios cuestionamientos que podrían devenir posteriormente en otras investigaciones, los cuales se mencionarán a continuación:

Una característica que se encontró en los movimientos sociales fue que sus luchas no siempre estuvieron unificadas y por el contrario se vieron afectadas por los conflictos internos entre sus diferentes tendencias, además las luchas de los movimientos sociales no se tradujeron en el fortalecimiento de su actividad política manifestada en la participación electoral, en este sentido

¿qué sucedió con estos movimientos que no lograron construir alternativas de acción estructurales y, a su vez, permanentes que permitieran llevarlos a coordinar sus acciones y así obtener un mayor impacto político? Además, con respecto a los sectores subalternos, ¿sus acciones tuvieron un carácter democrático o también fueron autoritarios? ¿Los movimientos cívicos y sociales contribuyeron en la consolidación de una cultura política autoritaria debido a su incapacidad de llevar a cabo una propuesta que se fundamentara en una cultura política democrática?

Por otro lado, una conclusión del trabajo de investigación fue que en Colombia se desarrolló una cultura política autoritaria y que una característica del Estado es el autoritarismo, pero ¿es posible que sea la *sociedad colombiana* autoritaria? ¿Qué elementos estructurales permitirían que se desarrollara una sociedad autoritaria? ¿Un proceso de larga duración como la socialización que permite la transmisión de principios, normas y valores de generación a generación? ¿Esto contribuiría a explicar porque Colombia llegó a ser el país del mundo más violento -como sucedió a principios de la década de los noventa-? ¿Qué hacer frente a una sociedad autoritaria? ¿La sociología permitiría crear estrategias -como por ejemplo políticas públicas- que permitan hacerle frente al autoritarismo?

Por último, un tema poco explorado fue el de la dominación política ¿qué tipo o tipos de dominación se presentaron en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX que permitieron, a los diferentes gobiernos, obtener obediencia de sus gobernados?

## Bibliografía

- ANDERSON, Perry. (2001). "Historia y lecciones del neoliberalismo". En: *El otro Davos*. Madrid. Houtart, Francois y Polet, Francois Editores.
- ARCHILA NEIRA, Mauricio. (2000). "Las luchas sociales del post - Frente Nacional 1975 – 1990". *Revista controversia*, 176.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS SECCIONAL COLOMBIA. (1994). *Entre el dicho y el hecho: panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 1994*. Bogotá.
- COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. (1996). *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario 1995*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores.
- CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo. (2003). "El problema del desarrollo". En: RESTREPO, Darío I. (comp.). *La falacia neoliberal, crítica y alternativas*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- GALLÓN GIRALDO, Gustavo (1991). "Prologo". En: COMISIÓN ANDINA DE

- JURISTAS. *Guerra y Constituyente*. Bogotá, Colombia. Icono Editores.
- GARCÍA DUARTE, Ricardo. (1994). "Elecciones parlamentarias 1994: el mercado político y la lógica de clientela". *Revista Foro*, 23. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. (2001). "Constitucionalismo Perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997". En: SOUSA SANTOS, Boaventura de. *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- HABERMAS, Jürgen. (1998). *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Editorial Trotta S.A.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid. Editorial Taurus.
- LEALBUITRAGO, Francisco. (1996). "El Estado Colombiano: ¿Crisis de Modernización o Modernización Incompleta?". En: ARRUBLA, Mario (ed.). *Colombia Hoy*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- MÚNERA RUIZ, Leopoldo. (2003). "Estado, política y democracia en el neoliberalismo". En: RESTREPO, Darío I. (comp.). *La falacia neoliberal, crítica y alternativas*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- PNUD, CEPAL, DNP. (2005). *Hacia una Colombia equitativa e incluyente: objetivos de desarrollo del milenio 2005*. Colombia.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (1991). *Plan de desarrollo, Colombia: La revolución pacífica*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- QUIROGA, Jahel. (2004). "El genocidio contra la Unión Patriótica". En: COMITÉ PERMANENTE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Derechos humanos en Colombia veinte años*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresiones.
- TARAZONA NAVAS, Julio Alberto. (2002). *El Estado social de derecho y la rama judicial*. Bogotá: Ediciones doctrina y ley Ltda.
- TOBORODRÍGUEZ, Javier. (1999). *La Corte Constitucional y el control de constitucionalidad en Colombia*. Santafé de Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.