

# **La crisis institucional del Estado colombiano y alternativas para su transformación**

**FABIO RAMIREZ ZORRO**  
Profesor Asociado UPTC  
Director del CENES

## RESUMEN:

Colombia presenta unas características en su desarrollo económico y social atípicas en el contexto internacional. Es el país con mayor violencia crónica en el mundo, con mayor número de secuestros, de homicidios. Sin embargo, en el contexto latinoamericano su régimen político aparentemente es uno de los más estables, su tasa de crecimiento del PIB en los últimos 30 años solo es superada por Brasil y la estabilidad de la economía en términos de control de la inflación y crecimiento económico, es una de las más sólidas de la región. Este artículo explora estas contradicciones, analizando la profunda crisis institucional del Estado colombiano. Para superar la crisis se analiza el papel del Estado en la economía, las reformas estructurales al interior de los tres poderes públicos, del régimen político en su globalidad, todo lo cual se debe realizar dentro de un proceso de reformas y negociación con los grupos armados.

**Palabras clave:** régimen político, distribución del ingreso, eficiencia, carrera administrativa, intervención del Estado, privatización.

## ABSTRACT:

Colombia presents some atypical features in its economic and social development inside the international context. Colombia is considered as most chronically violent country in the world, including the highest number of homicides and kidnapping. Nevertheless its political regime is seen as one of the most stable countries in Latin America. Its GDP growth rate in the last 30 years is only overcome by that one of Brazil; and the stability of its economy in terms of inflation control and economical growth has become one of the most solid in the region. This article explores these contradictions by analyzing the deep institutional crisis of the Colombian state. To overcome such a critical situation, the state role in the economy, the structural reformations in the three public powers, and the political regime as a whole is analyzed. The resulting outcome should be carried out inside the reformation process and negotiation with the armed groups as well.

**Key words:** politic regime, income distribution, corruption, clientelismo, efficiency, administrative career, intervention state. privatization.

## 1. El régimen político en Colombia

La democracia colombiana inspirada desde sus orígenes en las doctrinas y el pensamiento europeo, instituyó como base constitutiva del poder, la separación en las tres ramas clásicas: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. El fin último de esta separación, radica en limitar el poder absoluto al estilo medieval de las monarquías, o al estilo de los derrumbados regímenes estalinistas.

El éxito para el funcionamiento del régimen democrático, consiste no solo en la división y en la diferenciación de funciones, de cada una de las tres ramas del poder público, que se condicionan y limitan mutuamente para evitar abusos y arbitrariedades, sino también por la necesaria complementariedad que debe existir entre ellas, donde todas y cada una, al cumplir independientemente con sus funciones, redundan en el beneficio común y en el desenvolvimiento armonioso de la democracia.

La crisis, en uno o en varios de los poderes públicos, necesariamente tiene que repercutir en mayor o en menor grado, en el sistema político en su conjunto, desbarajustándolo y en casos extremos llevándolo a una caricatura de democracia, o a la barbarie.

El régimen político colombiano, al degenerar en clientelismo, se estruc-

tura de tal manera, que dificulta el ejercicio de la política por fuera de los marcos que impone este fenómeno, es decir, de dar un manejo del sector público con fines grupistas y personalistas y no en beneficio del bien común o de las mayorías de la población, convirtiéndose así, en la principal traba al progreso económico, político y social del país.

La estructuración del régimen político colombiano en torno al clientelismo, lo hace corrupto, la oposición o no a un gobierno, no se determina por concepciones ideológicas distintas en los partidos políticos tradicionales, sino más bien por la participación o no que se les ofrezca en el gobierno de turno, convirtiéndose de ésta manera la oposición, en un arma en manos de los barones electorales, para presionar al gobierno en la repartición burocrática del sector público, donde tanto gobierno como oposición se reparten las empresas e instituciones oficiales, no para administrarlas, sino para saquearlas.

El clientelismo deforma la democracia, la convierte en una caricatura de ella misma, para dar paso a la conformación de un régimen oligárquico, fomentando desigualdades e iniquidades, y atizando el clima generalizado de corrupción y violencia en que se encuentra sumido el país.

Montesquieu, con toda razón afirmaba, que el principio constitutivo

de un régimen despótico es el miedo, es el temor a perder la vida lo que obliga a obedecer. Para la monarquía, al apoyarse en la nobleza y los privilegios, el honor se convierte en una fuerza que aglutina a sus miembros y los homogeneiza en la concepción y mantenimiento de unos valores determinados, que aseguran sus privilegios.

Para la democracia, el principio constitutivo, es la virtud política, entendida como el predominio del interés público o del bien común, sobre el interés particular, de allí que el autor insistiera sobre la necesidad de la honestidad del funcionario público, no como algo banal sino fundamental.<sup>1</sup>

La corrupción es un cáncer para el progreso de las naciones, la generalización de este fenómeno en la sociedad, significa una pesada carga para ella misma, la cual llegado un momento y ante la imposibilidad de aislarla, la sociedad en su conjunto tiene que decidir entre permanecer en el atraso y el estancamiento, o extirpar la corrupción para poder seguir avanzando por los caminos del progreso.

En Colombia la confluencia del clientelismo y el narcotráfico, ha hecho el problema aún más agudo, no sólo por la permeabilidad de los partidos tradicionales y los grupos armados a los dineros calientes, sino

fundamentalmente por los efectos de violencia que trae consigo y su capacidad de infiltrarse por los más diversos poros de la sociedad, repercutiendo en desestabilizar aún más al régimen político.

La clase dirigente colombiana, a lo largo del siglo XX, logró en mayor o menor grado, adecuar el funcionamiento del aparato estatal, a las necesidades impuestas por el desarrollo económico. En el país se desarrollaron instituciones e instrumentos de política económica, que en manos del Estado incentivaron el desarrollo de la iniciativa privada y permitieron un crecimiento económico sostenido.

En el contexto latinoamericano, el país durante el siglo XX, se caracterizó por tener un manejo económico relativamente coherente, que le evitó caer en los extremos inflacionarios por los que pasaron muchos de los países de la región, o en el atolladero de quienes contrataron una descomunal deuda externa, o de quienes se inclinaron o se tuvieron que inclinar dócilmente ante las presiones de organismos internacionales.

El crecimiento de la economía, fue sostenido prácticamente a lo largo del siglo pasado y de país esencialmente rural a principios de siglo, se pasó a tener más del 70% de la población en las ciudades al final del mismo, con un desarrollo industrial relativamente aceptable, que nos sitúa en el contex-

to mundial, dentro de un conjunto de países de desarrollo económico intermedio, con grandes potencialidades de progreso.

Sin embargo, la aguda crisis política y económica con que terminamos el siglo XX e iniciamos el XXI, muestra claramente la tendencia del régimen a colapsar, la clase dirigente no supo resolver el problema agrario, lo que repercutió en el fortalecimiento de una guerrilla en el campo, y no supo adaptar las instituciones a los requerimientos exigidos por la globalización de la economía, quedando la Constituyente del 91 y las reformas introducidas por el gobierno de Gaviria a mitad de camino, sin transformar los fundamentos del régimen, para ponerlo en el camino de la modernidad.

El esquema gobierno-oposición, ha fracasado porque en Colombia no existe un partido que gobierne colectivamente y menos aún, un partido de oposición que ofrezca reales alternativas de cambio social, sino que existe un gobierno central del partido liberal o conservador, que se apoya básicamente en los barones electorales para ser elegidos.

Estos últimos son quienes realmente manejan los partidos políticos y quienes como retribución por el manejo y manipulación del voto popular, reciben la administración local de sus feudos electorales o su

participación en algunos ministerios y entes descentralizados, para dedicarse al saqueo a través del tráfico de influencias, contratos leoninos y malos manejos, que es de donde saldrán los dineros para el financiamiento de la próxima campaña, y para el enriquecimiento o acrecentamiento de las riquezas de quienes se encuentran al frente de los poderes locales, regionales o nacionales.

La solución a la crisis política del país, necesariamente tiene que pasar por la recomposición de los poderes públicos, es decir, por la recomposición del Estado, no como un ente abstracto, sino como el instrumento de poder, que configuran las instituciones que permiten su ejercicio, a través de la Presidencia de la República, las Fuerzas Armadas, el sistema judicial, las empresas industriales y comerciales del Estado, la aduana, el parlamento, la cancillería, la Contraloría, la Procuraduría, el Consejo de Estado y tantas otras que están reclamando de un proceso de modernización.

## **2. El poder ejecutivo y el sector público**

En Colombia, la iniciativa del poder ejecutivo es fundamental no sólo para establecer estrategias de desarrollo y crecimiento, sino también para dar respuestas inmediatas a coyunturas imprevistas, conjurar las crisis y en últimas presentar resultados positivos

en los indicadores, que inciden en el desenvolvimiento económico del país.

El ejecutivo a través del presidente concentra un gran poder<sup>2</sup>, donde el ejercicio del gobierno depende mucho del manejo que se dé a través de la Casa de Nariño, de los ministerios y de los organismos descentralizados, y donde las estrategias y políticas que se consideren fundamentales desarrollar en el cuatrienio, se han gestado esencialmente con el apoyo de una élite tecnócrata.

La responsabilidad y el manejo de la política económica en Colombia, no yace, se inspira o surge como directriz o programa de un partido político en el poder, por el contrario, cada vez se abre más el abismo entre los partidos políticos y los programas de gobierno. El credo político y la identificación partidista obedecen más a las posibilidades de acceder al poder o a la riqueza, que por una ideología o por la estructuración de programas de gobierno con diferencias sustanciales.

**Desenvolvimiento del sector público en Colombia:** Colombia se ha definido como un país de economía mixta, donde se combina la libre empresa, con la propiedad estatal. El sector público, a pesar de tener una participación minoritaria en la conformación del Producto Interno Bruto<sup>3</sup>, de su adecuado o mal funcionamiento, el país depende mucho para la estabilidad política, económica y social.

El inadecuado funcionamiento del Estado, afecta de diversa manera a los sectores de la población, pero de una u otra manera afecta al conjunto de la sociedad. La economía en su totalidad, se ve afectada por la ineficiencia del Estado, en tanto que buena parte de la infraestructura y muchos de los bienes y servicios suministrados directamente por éste, son insumos en el proceso de producción y circulación de la industria manufacturera, de la minería, la agricultura o el comercio entre otros.

El Consenso de Washington, que en Colombia empezó a ser aplicado con la apertura económica del gobierno Gaviria, propugna por un Estado que no sea agente directo del crecimiento económico, es decir que no participe directamente en la provisión de bienes y servicios, con su consiguiente axioma de establecer una agenda privatizadora de las empresas públicas.<sup>4</sup>

**Privatización o estatización, un falso dilema:** la relación del sector privado con el sector público, es bastante contradictoria. A este último se le cataloga de ineficiente, pero a la vez se le presiona para que sea el pionero, en la apertura de nuevas ramas industriales que impliquen riesgos, o que acudan al salvamento de industrias e instituciones financieras en quiebra, unas veces mediante la concesión de créditos blandos a largo plazo y otras mediante asumir el control directo de

la propiedad de las instituciones en quiebra y por tanto de sus pasivos.<sup>5</sup>

Pasada la crisis, cuando han vuelto a salir a flote empresas, ramas industriales o instituciones financieras, que es cuando empiezan a generar utilidades, de nuevo también vuelve la presión para que sean devueltas al sector privado, produciéndose el fenómeno que en el país se ha llamado, la socialización de las pérdidas y la privatización de las utilidades.

Las empresas del sector público por lo general se les entregan a los barones electorales o a sus testaferros no para que las administren, sino para que las saqueen.

La constante general es una polarización entre lo público y lo privado. En este último sector, existen instituciones que se pueden considerar modelo en cada una de sus áreas, ya sea que se trate de colegios o universidades de reconocido prestigio, o de clínicas dotadas de muy buenos equipos y de una excelente organización, que permite la prestación del servicio en términos casi que óptimos, pero a unos costos, a los cuales sólo tiene acceso una minoría de la población.

Por el contrario los ciudadanos colombianos, que no pueden pagar los servicios privados, obligatoriamente tienen que acudir al Estado, la mayoría no en términos de beneficencia, sino más bien como retribución de unos

fondos, que se conforman por aportes o deducciones de los salarios de los mismos trabajadores, pero que al pasar a ser administrados por las clientelas políticas, o por firmas privadas testaferros de las mismas, son esquilados con los malos manejos, condenando así a los usuarios a los vejámenes de los malos servicios.

La ineficiencia “per se” del Estado o del sector público es un sofisma. El fracaso de las empresas públicas, en buena parte se debe a la corrupción de la burocracia partidista, que durante muchos años ha ejercido el poder, disfrutando de unos privilegios de casta, a costa de la ineficiencia y estancamiento de la economía.

Hay que analizar detenidamente el desarrollo histórico que han tenido las naciones de Europa occidental hoy industrializadas, donde países como Alemania, Francia, Suecia, Austria o la misma Inglaterra, ante las presiones de movimientos populares, que políticamente se expresaron en partidos socialdemócratas o laboristas, dieron gran impulso al sector público o al sector estatal, para satisfacer masivamente las necesidades sociales de amplios sectores de la población y que hoy en día aún se mantienen y se desarrollan con niveles de eficiencia y eficacia adecuados, equiparables al sector privado.

La necesidad de que el Estado o el sector público asuman funciones que lo

involucren directamente en la producción de bienes y servicios, radica precisamente en la imposibilidad o limitación del sector privado para satisfacer con niveles adecuados de rentabilidad, necesidades masivas de la población, tales como educación o salud pública; o también por carencia de capital para asumir inversiones cuantiosas para establecer y operar por ejemplo una red ferrocarrilera o electrificar a un país.

En otras palabras, la Colombia subdesarrollada de hoy, no se puede equiparar con los países altamente industrializados, cuando se habla de privatización, pues históricamente el Estado ha jugado un papel protagónico fundamental en la gran mayoría de países hoy industrializados, en sus etapas iniciales e intermedias de desarrollo económico.

En realidad en las condiciones colombianas, solamente el Estado puede suministrar muchos bienes y servicios, que satisfacen necesidades primarias de la población, o que sirven de insumos al conjunto de las actividades productivas. Por consiguiente el reto a resolver es cómo lograr que dichos bienes y servicios se generen dentro de la forma más eficiente posible, cuando el sector privado está incapacitado estructuralmente de asumirlos en las escalas requeridas.<sup>6</sup>

Las mayorías pobres de la población colombiana, al tener una capacidad de

pago muy reducida, dependen casi que en su totalidad de los servicios en educación o salud que les presta el Estado, para la satisfacción de sus múltiples necesidades.

En muchos casos el sector público debe subsidiar a sectores de la población que no tienen capacidad de pago para tener acceso a servicios indispensables como salud, educación o algunos servicios públicos domiciliarios como lo es el agua potable y el alcantarillado.

La transferencia de subsidios en un momento dado puede determinar que una institución no sea rentable y el Estado le tenga que transferir fondos para su adecuado funcionamiento, pero la institución puede prestar un servicio de mejor calidad y a menores costos que una institución privada.

En estos casos el Estado es eficiente en suministrar servicios, y paralelamente puede estar aplicando una política de redistribución del ingreso y mejorando el bienestar social de la comunidad, aunque no exista rentabilidad.

En Colombia históricamente el Estado ha tenido que acudir a la ayuda del sector privado, ya no sólo con políticas de protección en los inicios de la industrialización, sino también, con la participación directa de dineros públicos en el salvamento del sector financiero<sup>7</sup> ya en varias oportuni-

des, para no hablar de las tantas empresas y ramas industriales que han nacido gracias a la inversión del Estado, para luego, cuando han madurado y han pasado a ser rentables, ser transferidas al sector privado<sup>8</sup>, o cuando el Estado ha tenido que salir a salvar proyectos perdidos donde ningún particular quiere invertir.

En Colombia los pioneros industriales han sido muy pocos, y las más de las veces el Estado históricamente ha tenido que llenar este vacío, ya sea creando nuevas empresas y ramas industriales, ya sea dando créditos baratos e incluso subsidiados a los industriales para importar bienes de capital y a los exportadores subsidios para adquirir las divisas necesarias que hagan posible dichas importaciones.

A este respecto, para el país ya es claro, gracias a las investigaciones de destacados historiadores colombianos, como la industria al llegar a cierta etapa donde se trasciende o se supera el anterior modelo económico primario exportador, crece y se desarrolla a la sombra del Estado.<sup>9</sup>

Esta situación paternalista, no ha cambiado sustancialmente en las actuales condiciones de internacionalización de la economía, cuando en la administración Pastrana el Estado tuvo que tomar de nuevo la iniciativa para reanimar a un sector financiero en quiebra.

Todo esto nos muestra, que en Colombia la oposición a la intervención del Estado en la gran mayoría de los casos es sólo estomacal, aceptándola e incluso exigiéndola, cuando se trata de defender intereses de los gremios, ya sea en la agricultura, la industria, las finanzas o en el comercio y por lo menos siendo indiferente cuando se trata de la prestación de servicios básicos a la población de bajos recursos.

Muchas veces se concibe la privatización, como una salida práctica, de quitarle de las manos la producción de bienes y servicios al sector público, y así evitar por una parte la corrupción, y al mismo tiempo, ganar en eficiencia al pasar a manos del sector privado dichas responsabilidades. Se dice, que entre menos recursos productivos maneje el sector público, mayores recursos manejará el sector privado y de esta manera el conjunto de la sociedad saldrá ganando.

Aunque la privatización ha demostrado en muchos sectores, ser una buena alternativa, para superar algunos focos de corrupción e ineficiencia en empresas del orden local y nacional, también se ha demostrado la capacidad de adaptación de la corrupción, donde por ejemplo, lo que se ganó con la privatización de los puertos, se ha perdido en los manejos que se han dado en Foncolpuertos.

Las concesiones, los contratos de prestación de servicios, en manos de nuestros políticos clientelistas, han agudizado aún más, las prácticas corruptas, entre el sector privado y el sector público. El poder de contratación se ha concentrado en los más altos funcionarios desde donde se comprometen ingentes recursos públicos con altos sobrecostos de corrupción, se ferian empresas y activos que pertenecen a todos los colombianos a menos del valor real a cambio de una comisión por privilegiar el negocio.

Es obvio que el sector privado sólo estará dispuesto a invertir donde encuentre adecuadas tasas de rentabilidad, lo que está mostrando, que no todo lo que está en manos del sector público es susceptible de privatizar, pues como lo hemos visto, una buena parte de los bienes y servicios que presta el Estado, están dirigidos a satisfacer las necesidades de amplios sectores de la población, que no tienen la capacidad de pago para sufragar los costos y generar la rentabilidad que exige la libre empresa.<sup>10</sup>

No pocas veces, se nos dice, que entonces la intervención del Estado se debe limitar a ese campo específico, de orientar su intervención a la producción de bienes y servicios que no sean rentables, pero necesarios en cuanto satisfacen necesidades primarias de la población, cediendo a la vez al sector privado, todas las demás donde exista rentabilidad.

Tomemos las implicaciones de esta reflexión y examinémoslas a la luz de la experiencia. Ha sido una constante de la política oficial, reglamentar los excedentes de las pocas empresas públicas eficientes, restringiéndoles las inversiones, para utilizar así dichos excedentes en financiar los déficit de otras empresas públicas, o para pagar la deuda externa. Esta práctica establece el nocivo mecanismo de castigar a las empresas que generan utilidades en favor de las empresas deficitarias, lo que significa sancionar la productividad y premiar la improductividad, la corrupción y el despilfarro.<sup>11</sup>

Si se le transfirieran a la empresa privada o al capital extranjero, todas las empresas del Gobierno que en estos momentos producen utilidad, el Estado al renunciar a la generación de un excedente, se vería seriamente limitado a establecer siquiera el programa más mínimo de inversiones, tendría que destinar gran parte de los recursos canalizados a través de impuestos, para realizar las transferencias a los servicios que ha determinado subsidiar, e inevitablemente renunciaría a convertirse en un agente dinamizador del desarrollo económico, al no tener recursos para reinvertir en infraestructura, y en otras áreas que se determinen de importancia nacional.<sup>12</sup>

En Colombia no existe una política de privatizaciones que establezca un norte

respecto a los sectores y las empresas que prioritariamente se deben privatizar, a reglamentar la forma en que se deben invertir los dineros que se obtengan por la venta de activos o empresas públicas, pudiéndose decir que los tres últimos gobiernos se han caracterizado por una política cortoplacista respecto a las privatizaciones, donde prima el afán de conseguir recursos frescos a cualquier costo, los cuales no pocas veces se destinan a gastos improductivos o a servir de alimento para la corrupción.

El Estado, tiene que decidir, hasta dónde debe llegar su radio de acción en la producción de bienes y servicios, no interfiriendo con la iniciativa privada, pero si asegurando el conservar un adecuado equilibrio, entre los subsidios y la rentabilidad, que genere el conjunto del sector público, para dar cumplimiento a los objetivos que se trace, sin renunciar a seguir siendo un agente dinamizador de la economía.

**Distorsiones económicas de la corrupción en Colombia:** el régimen clientelista estructura unas relaciones soterradas e ilegales que no solo involucra a la clase política y la burocracia estatal, sino que compromete a amplios sectores del ente privado colombiano y de empresas extranjeras.

El “tango se baila entre dos” dice el refrán popular, y por tanto todos los

contratos, todos los tráficos de influencia, todos los mecanismos de corrupción, tienen su soporte en una estructurada red en el sector privado, de empresas igualmente corruptas.

La teoría económica, conceptualiza sobre una serie de mecanismos de mercado, mediante los cuales los actores económicos se relacionan y realizan sus transacciones, bajo unas leyes que determinan la conformación de precios y la distribución de los ingresos.

Cuando la corrupción mediatiza las relaciones entre el sector público y el sector privado, se da un acuerdo ilegal extraeconómico, estableciéndose un pacto secreto en el que buscan lucrarse mutuamente en detrimento del erario.

El acuerdo se puede mover dentro de los más disímiles márgenes que oscilan entre unos sobrecostos moderados, hasta unas prácticas de saqueo, que van a parar en una buena proporción a los bolsillos de una clase política parasitaria.

La rentabilidad de la corrupción es la mayor de cuanta práctica ilegal existe, en el sentido de que no se aporta ningún capital riesgo, sobre el cual se pueda calcular una utilidad, sino que se apropia dineros públicos, bajo la apariencia de legalidad de unos contratos, de unas ventas privatizadoras o de unas demandas judiciales amañadas.

En términos generales la corrupción se origina en el hecho de que el Estado es un importante demandante y oferente de bienes y servicios, cuyas transacciones están mediatizadas en su administración por una élite parasitaria. Estas transacciones están contaminadas con prácticas corruptas, donde la “técnica” de saqueo, consiste precisamente en darle un manto de legalidad, al desvío de los dineros públicos que terminan siendo apropiados, por una red interactuante tanto en el sector público como en el privado, sobre la cual se soporta el clientelismo.

La corrupción se genera en ejemplos palpables tales como los sobrecostos del Guavio, del Metro de Medellín, las demandas amañadas en Foncolpuertos, Dragacol o Termorrio, la desviación de créditos del Banco Central Hipotecario o Banco del Estado, las comisiones del Instituto de Seguros Sociales para agilizar los pagos, la lavada de la fachada en el parlamento, los escándalos de despilfarro en las Fuerzas Armadas, Invercolsa, los joint venture de Telecom, todo lo cual nos muestra, más que la ineficiencia del Estado, la corrupción bajo su forma velada, es el saqueo de los dineros públicos que gobierno tras gobierno, año tras año, carcome por lo menos, cerca del 20% de los recursos públicos del país anualmente, lo que equivale a cerca de 13 millones de millones, o cerca de 5.220 millones de dólares para el año 2002.<sup>13</sup>

El botín de la corrupción se reparte entonces, fundamentalmente entre quienes detentan el poder, sea en la rama ejecutiva o en la legislativa o incluso en la judicial, con sus pares contratistas en el sector privado, trátase de empresas nacionales o extranjeras.

En tanto la corrupción tiene que guardar una apariencia de legalidad, las investigaciones de la contratación por parte de la Contraloría, la Procuraduría, o la Fiscalía, requiere que en estas instancias se distribuya parte del botín, en forma de sobornos a cambio del “archivo” de los procesos, o en última instancia: la decisión de un juez se hace susceptible de comprar.<sup>14</sup>

La apropiación y distribución del botín de la corrupción se da directamente proporcional, al grado de poder que tengan los funcionarios públicos en las diferentes ramas de la administración.<sup>15</sup>

Al tratarse de una práctica ilegal, la acumulación de capital producida por esta vía, coloca los recursos en una élite parasitaria que al no estar involucrada directamente en una labor productiva, incentiva la fuga de capitales que van a parar a los paraísos fiscales del Caribe o de Europa, con las consiguientes secuelas en detrimento de la economía.

Adicionalmente cuando las prácticas corruptas son generalizadas y de cierta

manera aceptadas entre la clase dirigente tanto en el sector público como en el privado, con probabilidades muy bajas de sanción por la justicia, se va generando una cultura de ilegalidad, del “más vivo”, generando una serie de prácticas deshonestas en todos los sectores y estamentos de la sociedad, que redundan en una desidia frente a la normatividad, que nos ha llevado a que nos situemos a nivel mundial, entre los primeros países con mayor evasión de impuestos, con mayor índice de accidentalidad de tráfico, con mayor violación a los derechos humanos, con mayor número de secuestros y con la violencia más crónica a nivel universal.

Esta situación, obviamente va en detrimento de una sociedad que pretenda basar su desarrollo en la productividad y competitividad de su economía.

Los usuarios cautivos de los bienes y servicios que suministra el Estado, tales como los servicios públicos domiciliarios, se tienen que someter a las altas tarifas indexadas, pero la mayoría de las veces sin lograr comprender, la relación directa con la corrupción de la clase política.<sup>16</sup>

Es el subdesarrollo del sector público dentro del subdesarrollo del país. La corrupción, condena a ciudades y comunidades enteras a sufrir con racionamientos periódicos, o le niega

la posibilidad a amplios sectores de la población a tener acceso a bienes públicos de primera necesidad.<sup>17</sup>

La llamada “inversión social” se ha convertido en una fuente de saqueo para los dineros públicos, donde incluso, se estima que por cada peso invertido, menos del 50% le llega al usuario final, quedando el resto de recursos como botín de la corrupción.

De todo lo anterior se desprende, que el régimen clientelista afecta a la sociedad en su conjunto, pero por su grado de desprotección afecta especialmente a los empleados, a los trabajadores, a los desempleados, a los pensionados, es decir a la gran mayoría de la población colombiana, que no tiene mecanismos de defensa, contra las distorsiones económicas generadas por la corrupción, siendo de esperar por tanto, que sean estos mismos sectores, los que más se tienen que interesar por dar impulso a la reforma del Estado, que al hacerlo eficiente, redundará en primera instancia en el mejoramiento de su nivel de vida.

**Del Estado Clientelista a la Carrera Administrativa: si no establecemos como dogma, la ineficiencia del sector público, y como vademécum la privatización, resulta de más provecho analizar las particularidades del país, para explicar las causas que generan la ineficiencia en Colombia y no así en los países de Europa Occidental.**

Un primer elemento a señalar es la madurez democrática de los países industrializados, donde no solamente existe igualdad de oportunidades para el conjunto de la niñez y la juventud en cuanto acceso masivo a la educación, sino que posteriormente cuando llegan al mercado laboral, se dan mecanismos de competencia para tener acceso y movilidad en los cargos públicos, que se reglamentan de acuerdo a unos parámetros establecidos en normas de una carrera administrativa.

La forma y el mecanismo, como se estructura el ingreso y los ascensos, así como también los controles y las sanciones disciplinarias, permiten que el elemento humano (tan fundamental en el éxito de cualquier empresa), no solamente sea cualificado y se esté cualificando permanentemente, sino que también permite crear las condiciones favorables para que se generalicen unos valores éticos y morales donde predomine la honradez, lo cual se ve complementado con el funcionamiento de un adecuado sistema de justicia, donde quedan pocas fisuras para que se pueda cometer dolo en la administración pública y al mismo tiempo tener amplias esperanzas de impunidad.

En Colombia no existen mecanismos competitivos que permitan crear y estructurar un funcionario medio que se caracterice por la eficiencia y la honradez. Por el contrario, el sistema en sus lineamientos generales, está

diseñado, de tal manera, que no es la educación, la capacitación y los valores éticos, lo que determina el éxito o el fracaso para el acceso a los cargos públicos, sino que más bien se depende de la “palanca política”.

Para continuar y ascender en un cargo público, se depende de la intriga, del callar y otorgar, de la lealtad incondicional al jefe y no a la institución; en fin se estructura un sistema no para que la administración pública cuente con funcionarios eficientes, sino por lo contrario, mediocres en el desempeño de sus funciones, aunque seguramente muy útiles, no para servir de apoyo a los intereses de la institución, sino más bien a los intereses particulares del padrino político.

Esta situación impide la aplicación de los modernos principios de administración, que tan buenos resultados han dado en la empresa privada, donde se administra de acuerdo a objetivos y donde se da un ambiente participativo, valorando y estimulando a la persona como algo fundamental, para el buen desempeño de la empresa.

Quien ejerce el rol de “palanca” como quehacer cotidiano, naturalmente exige una contraprestación, que va desde el engrosamiento de votos cautivos que se recaudan cada dos años, hasta la ingerencia directa en la contratación pública, mediante la

aplicación del moderno diezmo, del “miti-miti” o del “treinti-treinti-treinti”, que se ha filtrado a la opinión pública, y que es una práctica cotidiana de nuestro régimen político.

Todos estos fenómenos están indicando que en el país hay una muy estrecha interdependencia entre el manejo político y el manejo de la cosa pública. Los políticos regionales consolidados al disponer de un electorado cautivo, lo utilizan ya no sólo para perpetuarse en el Congreso, sino también para negociar el apoyo a las candidaturas presidenciales y en todo caso para exigir al poder central el dominio local de las empresas públicas.

La repartición burocrática de las entidades públicas, está tan integrada al “modus operandi” de la administración del Estado, que el criterio de nombramiento de funcionarios tiene una connotación de repartición entre facciones políticas. La gobernabilidad se estructura en torno a la repartición del botín burocrático.

Las intrigas y las pugnas entre los caciques y los mandos medios locales no pocas veces redundan en una frecuente rotación en la dirección y en la planta de personal, de empresas productoras de bienes y servicios o en organismos del Estado, lo que crea una ideología en el funcionario tipo que llega a estos establecimientos, del “cuarto de hora”, de exprimir en lo

que pueda a la administración pública, siempre con un sentido de beneficio personal o de grupo, pero menos pensando en el interés de la comunidad o de la entidad a la que pertenece.

Los barones electorales desde hace mucho tiempo han resuelto el problema que en su momento atormentó a Echandía: ¿El poder para qué? El clientelismo ha llegado a tal grado de inmoralidad, nepotismo y desidia, que el pueblo para ellos se ha convertido en sinónimo de rebaño, a quien sólo vale la pena tener en cuenta en periodos electorales.

El clientelismo al dominar a entes y empresas del Estado, las atrofia y las hace ineficientes operativamente, haciendo casi imposible el desarrollo de políticas y programas a mediano y largo plazo, primando entonces la miopía administrativa, las políticas cortoplacistas y el criterio que en no pocos casos linda con intereses oscuros, de sacar el mayor provecho posible de una entidad o una empresa, a donde se ha llegado (no por el mérito personal) y donde sólo se puede permanecer por un favor político.

Se establece un sistema que niega por esencia la eficiencia y que educa a lobos, para luego darles a cuidar un rebaño y por ello no es casual la quiebra, el déficit y la ineficiencia generalizada del sector público. La ineficiencia del Estado, encuentra su causa fundamental en el clientelismo,

siendo por tanto prioritario, remover este obstáculo.

La separación de las clientelas políticas parasitarias, del manejo del sector público, de por sí representa una revolución administrativa en la sociedad colombiana, significa una modernización para el Estado colombiano, una ampliación de la democracia y un incremento en la cobertura, cantidad y calidad de los bienes y servicios que pueda producir directamente el Estado, es decir una redistribución del ingreso.<sup>18</sup>

El cambio en el régimen administrativo del Estado colombiano, se constituye en una esperanza para lograr el mejoramiento en el nivel y calidad de vida de millones de ciudadanos y en estos momentos se convierte en la reivindicación social más importante y de amplias dimensiones.

Eliminar el clientelismo permitiría salvar ingentes recursos que son carcomidos por el parasitismo clientelista, y potenciaría el despegue económico y social del país, al permitir que los recursos fluyan por los cauces de la eficiencia y la honestidad, redimensionando el significado de la política y obligando a los partidos políticos a modernizarse y reestructurarse.

La eficiencia del sector público,<sup>19</sup> no sólo beneficia a los sectores más pobres

de la población sino que se constituye en un elemento dinamizador de especial importancia para el conjunto de la economía, potenciando así también el desarrollo del sector privado, al ofrecerle una mejor infraestructura de ferrocarriles, puertos y carreteras, o de suministrarle insumos descargados de los sobre costos de la ineficiencia, ofreciéndole de esta manera la posibilidad de reducir costos, mejorar su eficiencia y ser más competitivos en los mercados internacionales.

**Las fuerzas armadas y la seguridad democrática:** el monopolio de la fuerza militar es una de las características principales de un Estado moderno y su constitución en Europa y Estados Unidos, casi siempre estuvo precedida de revoluciones y guerras civiles, hasta llevar a la derrota de poderes alternos locales o regionales. Las fuerzas armadas, constituyen el soporte armado del poder<sup>20</sup>, cumplen un papel de disuasión y de represión, cuyo objetivo fundamental es mantener el orden constitucional existente.

Es de aceptación universal que la seguridad interna de una nación y la protección de las fronteras debe ser monopolio del Estado<sup>21</sup>. Sin embargo en Colombia en contra de las corrientes del pensamiento universal, y sobretodo desde mediados de la década de los ochenta, ha venido en constante expansión el fenómeno de lo que se ha llamado el paramilita-

rismo, el cual en no poco grado ha crecido y se ha fortalecido a la sombra o bajo la indiferencia del Estado.

Es claro que cuando una sociedad en su desarrollo no logra integrar a sectores importantes de la población, engendra conflictos, contradicciones y desigualdades, lo que a su vez tiende a generar fenómenos sociales que pueden ir desde revoluciones, hasta procesos de reforma o conflictos armados.

En Colombia la falta de resolución del problema agrario, permitió la creación y el fortalecimiento de unas guerrillas rurales, las cuales a su vez se van a ver fortalecidas con el auge del fenómeno del narcotráfico, la agudización de la corrupción y la crisis económica por la que atraviesa el país.

La legitimidad de la represión a los grupos armados por parte del Estado, se ha venido perdiendo, dada las violaciones a los derechos humanos que se han presentado al interior de las mismas fuerzas armadas, pero especialmente por la presencia y fortalecimiento de los grupos paramilitares.

La masacre a la Unión Patriótica, independiente de quien la haya ejecutado, de hecho estableció un mensaje de la forma posible de realizar la oposición política en Colombia, lo que llevó a la polarización del país y a incentivar la oposición armada frente

al régimen, y a moldear el enfrentamiento bajo la forma de “guerra sucia”.<sup>22</sup>

El paramilitarismo entonces, se ha convertido en una fuerza que atiza la violencia y que en lugar de debilitar, ha contribuido al fortalecimiento de los grupos armados en Colombia, pues si bien es cierto que en algunas zonas geográficas ha logrado desplazar a fuerzas guerrilleras, no menos cierto es que en términos globales se ha fortalecido la oposición armada ante el accionar de estas fuerzas ilegítimas, en detrimento de la sociedad en su conjunto.<sup>23</sup>

La oposición de Estados Unidos a las fuerzas paramilitares y a la violación de los derechos humanos se explica en que la experiencia les ha mostrado que las alianzas con ejércitos corruptos, que no respetan ninguna normatividad, es el camino que suele conducir a una segura derrota.

Así como un gobierno necesita de la legitimidad que le da el sufragio universal, un ejército requiere legitimarse frente a la sociedad, ejerciendo la represión dentro de unos marcos de legalidad, legitimidad y eficiencia, sin dejarse arrastrar por las tentaciones de la corrupción, el enriquecimiento ilícito, o las alianzas no santas con fuerzas irregulares.

Las causas de los conflictos sociales y la crisis en que se halla sumida la

sociedad colombiana, es responsabilidad en primera instancia de la élite bipartidista en el poder, que al combinarse con unas fuerzas armadas, que han sido permeadas por los mismos vicios de corrupción que afectan a la sociedad civil, nos han conducido al estado actual, donde el monopolio de las fuerzas armadas se ve cuestionado cada vez más por unas fuerzas guerrilleras y paramilitares, frente a una sociedad atónita que no logra vislumbrar una clara estrategia política para revertir el proceso.<sup>24</sup>

El fracaso de negociación con las FARC del gobierno Pastrana, dejó flotando en el ambiente una estrategia de la guerrilla, de utilizar la zona de distensión y la negociación, no para llegar a acuerdos de paz, sino para fortalecer su lucha armada.<sup>25</sup>

La reacción de la opinión pública fue la votación masiva por el candidato que ofrecía dentro de su programa de gobierno una confrontación directa a las organizaciones armadas, especialmente a las FARC. Ya en el ejercicio del poder, el nuevo gobierno estableció el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, “Hacia un Estado Comunitario”, donde su eje fundamental, lo constituye la seguridad democrática.

A año y medio del gobierno del Presidente Uribe, independientemente de su limitada visión de seguridad democrática<sup>26</sup>, los resultados en los indicadores de violencia son claros:

reducción sensible en el secuestro, las masacres, el desplazamiento forzoso<sup>27</sup>, los asesinatos a sindicalistas, etc., lo que se explica por un mayor compromiso y capacidad de fuego de las fuerzas armadas, acompañado de un proceso de depuración en contra de la corrupción interna y sus nexos con el narcotráfico y la delincuencia común, así como también por el proceso de negociación con las autodefensas o grupos paramilitares.

Este último tópico es bien complejo, pues sin lugar a dudas, la proliferación de estos grupos armados, contribuyen en buena proporción a atizar el clima de violencia, generando unos poderes locales al estilo feudal, que los constituye en “señores de la guerra”, con sus secuelas de desplazamientos forzosos, asesinatos, concentración en la propiedad de la tierra, “paraimpuestos” a las actividades productivas y la polarización del conflicto armado, dentro de sus características de guerra sucia.

Lo que se ha demostrado en este primer periodo del Presidente Uribe, es que las fuerzas armadas, dentro de un contexto institucional, pueden ser mucho más eficientes en el conflicto armado, que acudiendo a alianzas “non santas” que las deslegitiman.

La guerra sucia, viene acompañada de un proceso de acumulación de capital, bajo las formas de narcotráfico, secuestros, expropiación-

desplazamiento forzoso, que genera una verdadera situación de caos en río revuelto y que beneficia a sectores oscuros en las fuerzas armadas y en las élites de poder. Las autodefensas que han atizado el fuego de la violencia, han surgido y han crecido, no solamente a la sombra de algunos sectores de las fuerzas armadas, sino también de sectores prestantes de las élites dominantes<sup>28</sup>, han sido la amante del régimen político.

Superar la guerra sucia en Colombia, requiere de la desarticulación de las autodefensas. Un escenario simplificado del conflicto armado, fuerzas institucionales-guerrilla, podría quitarle las características de guerra sucia al conflicto, legitimar la acción represiva del Estado, ganar apoyo internacional y acercar más las posibilidades de acuerdos con la guerrilla.

Hasta ahora en la negociación del Estado con las autodefensas, como condición para un proceso exitoso se ha puesto de presente la aprobación de la Ley de alternatividad penal, pero aún no está muy claro hasta qué punto se reversarán los procesos de concentración y apropiación de tierras, se aclararán los crímenes de lesa humanidad, la indemnización de las víctimas y las garantías para que en el futuro se reprima cualquier intento de surgimiento de este tipo de grupos armados.

Para que la desmovilización de las autodefensas, vía negociación se

constituya en un proceso irreversible, se requiere de unas fuerzas armadas depuradas, fortalecidas e institucionalizadas<sup>29</sup>, combinadas con un imparcial y eficiente sistema de justicia, que garanticen hacia el futuro la no tolerancia por parte del Estado en su conjunto, frente a los nuevos intentos de crear otros grupos de autodefensas, por nuevos actores, incentivados por el narcotráfico o simplemente por las posibilidades de acumulación violenta de capital, que permite el poder armado en una región.

El cese de la violencia, exige de un acuerdo que comprometa a todos los grupos armados, sin embargo si el gobierno del Presidente Uribe, logra desmovilizar unilateralmente a los grupos paramilitares, se habrá dado un paso importante en el proceso de paz, quitándole presión al conflicto armado, generando nuevas y favorables condiciones a un futuro gobierno para concertar la paz y en todo caso se habrá corregido en parte el error histórico del Estado colombiano de haber sido tolerante en ceder el monopolio de las fuerzas militares.

### **3. El poder legislativo y los partidos políticos**

Para que las iniciativas económicas, políticas o sociales tengan éxito, tienen que ser aprobadas por el legislativo, lo que a su vez requiere lograr las

mayorías parlamentarias, en lo que se ha denominado “la gobernabilidad” del país.

La estructuración de la gobernabilidad, se realiza mediante un proceso de repartición burocrática del poder, donde el partido ganador se queda con la mejor parte del botín, cediendo a la vez parte del mismo al partido minoritario, supuestamente en la oposición.

El poder legislativo en Colombia atraviesa por una aguda crisis. El Congreso Nacional no es el lugar o la tribuna donde se debaten los problemas fundamentales del país; o el lugar donde se gestan las transformaciones económicas, políticas y sociales de la nación, donde incluso es práctica establecida que el voto para aprobar iniciativas de gobierno, se negocie por prebendas con el ejecutivo.

Los partidos políticos en Colombia se han convertido en los agenciadores de microempresas electorales, en organismos –como lo dice Gómez Buendía–, que se reducen y se estructuran en torno a una única política: la de ganar las elecciones. Estos partidos carecen de visión del futuro, de grandeza, de gloria, de ambiciones y ni siquiera encarnan esperanzas, sus políticas y estrategias se rigen por el lucro personal.

El trabajo constante y creativo, no entra dentro de sus características,

más bien, sus actividades se reducen a cocteles y actos sociales, o a reuniones que definen aspectos de la inmediatez de la política, de los acuerdos, de las alianzas, de las listas, sin que se definan estrategias colectivas, para sacar al país del subdesarrollo económico, político y social.

El país político, huérfano de dirigentes, ha tenido que convivir en una época oscurantista y de mediocridad a lo largo ya de varios lustros. Los políticos, que han llegado a la presidencia de la República desde el frente nacional (con las excepciones de Carlos Lleras Restrepo y Alberto Lleras Camargo), no han llegado a la mitad de su gobierno, y a veces ni siquiera a los primeros cien días, cuando ya tienen el sol a sus espaldas, cuando ya en la población y el electorado, cunde la pesadez del continuismo y de la desesperanza, y en las conciencias empieza hacer mella, la frase de siempre de los abstencionistas: “todos son iguales”.<sup>30</sup>

De esta manera los partidos políticos dejan de ser los voceros de corrientes de opinión y por lo tanto dejan de ser alternativa en cuanto a la gestión de la administración pública, lo que incide directamente en que los electores no encuentren diferencias, entre el sinnúmero de listas y candidatos que lo prometen todo en una carrera demagógica y populista, para finalmente no cumplir nada.

El clientelismo al desvirtuar el debate electoral, lo único que le está ofreciendo a sus electores, es que elijan a quienes en los siguientes años se van a dedicar al saqueo de los bienes públicos.

El clientelismo a nivel específico del poder legislativo, al convertir a los partidos políticos tradicionales, el liberal y el conservador, en simples maquinarias electorales, tiene la consecuencia adicional de llevarlos a la crisis ante su imposibilidad de servir de locomotora para el cambio, de ser agente de las reformas y de las directrices que a cada momento requiere la nación.<sup>31</sup>

Sin embargo, la actual coyuntura política del país, muestra que ante la crisis de los partidos tradicionales, han surgido nuevas fuerzas políticas y partidos en proceso de constitución, con bríos renovadores.

La alcaldía de Bogotá con las administraciones Mockus, marcaron una quiebra regional de la hegemonía bipartidista liberal-conservadora y una superación temporal del clientelismo, que se puede ver afianzada con los resultados electorales del pasado 26 de octubre. Los cambios observados en la ciudad son evidentes, su transformación urbana y los logros alcanzados en pocos años, son notorios frente a las administraciones bipartidistas anteriores y para alcanzar estos resultados, sin lugar a dudas una

buena proporción, se debe el manejo transparente de los recursos públicos.

La crisis del bipartidismo, no solo se expresa en el fenómeno Bogotá, sino que empieza a marcar una tendencia, de preferencias del electorado por opciones distintas al bipartidismo tradicional y que en la actualidad comprende a las ciudades más importantes del país: Bogotá, Calí, Medellín y departamentos como el Valle del Cauca, lo que sumando su población, se puede acercar a la mitad del país, que en estos momentos no están siendo gobernadas por los partidos tradicionales.

**Reforma a los partidos políticos:** el congreso ha sido envilecido por la política clientelista, haciendo entrar en crisis a la misma institución y por ende, distorsionando al conjunto del régimen democrático y restándole potencialidades al desarrollo económico. Para el país se convierte en una tarea prioritaria reformarlo, para dar la posibilidad a los electores de elegir a sus representantes, sin los intrincados mecanismos actuales de corrupción.

El fin del clientelismo es requisito indispensable, para que se pueda administrar eficientemente al sector público, de crear una sociedad que brinde igualdad de oportunidades a sus ciudadanos. La extirpación del clientelismo, significa la renovación política del país, sin la cual es imposi-

ble, adentrarse con determinación por los senderos de una sociedad igualitaria.

La esencia de la política clientelista, como la de cualquier empresa comercial, es el lucro, y mientras la élite política tenga abierta la posibilidad de apropiarse de los dineros públicos en las cantidades suficientes, que le permitan perpetuarse en el poder y acrecentar sus riquezas, seguirán implementando sus políticas y se aferrarán a ese poder, en una dinámica de auto conservación, o de defensa de sus privilegios.

En la medida que se tomen los correctivos necesarios que garanticen el alejamiento del control mercantilista que ejerce la élite política sobre la cosa pública, en igual medida se le irá quitando rentabilidad al negocio de la política, y no teniendo los medios o las posibilidades de hacerse a las gerencias, y a las juntas directivas de los institutos descentralizados, o de las empresas industriales y comerciales del Estado, o de las instituciones de beneficencia, o de las cajas de previsión social, en igual medida, no tendrán la posibilidad de lucrarse a través de contratos leoninos, de desfalcos, de recibir dádivas, o de traficar con influencias.

En fin, quitándoles la fuente por donde desangran al sector público y que se constituye en el factor de rentabilidad del quehacer político clientelista, no

tardaría en secarse de igual manera la fuente de corrupción, y la razón de ser de ese mismo negocio.

Separar a la élite política, de la administración de la cosa pública, a nuestro modo de ver, se constituye en un objetivo esencial, que debe abocar la reforma del Estado, lo cual necesariamente tiene que estar muy estrechamente relacionado con la transformación de los partidos políticos, así como también con la reforma y reglamentación de la carrera administrativa, donde en adelante, las gerencias, direcciones, composición de las juntas directivas, no dependan, del nombramiento del político de turno, sino que se realicen mediante una reglamentación, con unos mecanismos de selección, que se estructuren con base a la educación, capacidad e idoneidad de los individuos.

La reforma a los partidos políticos, es requisito esencial, para poder reformar al Estado, pero sabemos, que la modernización depende en lo fundamental de ellos mismos, de su estructuración y dinámica interna, de su capacidad de organización y de dar respuestas colectivas, a las necesidades más sentidas del país.

La reforma del Estado debe ofrecer la posibilidad a los partidos políticos de modernizarse, de superar los vicios clientelistas, de democratizarse internamente y lograr una cohesión e identificación partidista en base a

ideologías, a proyectos y programas de gobierno y no a prebendas como sucede en la actualidad.

Para lograr este objetivo se requiere establecer como norma constitucional un Estatuto de los Partidos Políticos, que los obligue a establecer una organización centralizada, orientados a terminar con las microempresas electorales, creándoles responsabilidades programáticas, una estricta reglamentación de inhabilidades y reformando el mecanismo de los avales para todos los cargos de elección popular.

A nivel específico del Congreso como institución, se hace necesario dejar establecido en la Constitución la prohibición de reelección de los parlamentarios, la abolición de todos los privilegios salariales y pensionales, nivelando el régimen con los demás servidores públicos.

#### **4. El poder judicial**

En Colombia, la rama del poder público, que se encuentra en las condiciones más lamentables, es la rama judicial, que se caracteriza por su ausencia; es decir por la impunidad, que se determina por la violencia sistemática ejercida por el narcotráfico, por la desidia y el abandono del Estado que la ha llevado a límites extremos de ineficacia, por el soborno a que se han hecho permeables muchos de sus funcionarios, a la desmoralización causada por

la desprotección y el asesinato de sus miembros más honestos, en fin a toda esta serie de fenómenos que han repercutido a que simplemente en el país no exista justicia.

A primera vista puede parecer muy apresurada una afirmación tan tajante a este respecto, pero si analizamos detenidamente las cifras, nos encontramos que más del 90% de los delitos de sangre que ocurren en el país y que comprenden asesinatos, matanzas, genocidios, atentados y otros, permanecen en la impunidad.

Los delitos civiles, que van desde los más cuantiosos, realizados directamente por importantes grupos de poder, permanecen en entredicho. Los casos de juzgamiento por enriquecimiento ilícito, son contados en el país, pero vale la pena preguntarse si a la clase política clientelista, le puede interesar fortalecer un sistema de justicia, donde de acuerdo a sus prácticas corruptas, ellos serían los primeros candidatos a ser juzgados.

Los procedimientos que tienen que ver con juicios ordinarios, y que afectan más comúnmente a amplios sectores de la población, se acumulan en los juzgados y se ha vuelto costumbre, que los afectados tengan que soportar pacientemente la espera de varios lustros para obtener un fallo definitivo en un juicio de sucesión, una disputa en la propiedad, un juicio laboral o un juicio divisorio.

La hipertrofia, el atraso, la corrupción, que en muchos aspectos es la consecuencia de la desidia del mismo Estado para con el sector, ha llevado a una incredulidad generalizada por parte de la población en su sistema de justicia, que se expresa, en la actitud muy extendida, de no acudir a los tribunales, unas veces con la resignación dolorosa pero preferible de soportar la afrenta, cuando además se sabe de antemano la pesadilla kafkiana que a diario hacen sufrir los burócratas en los ineficaces estrados judiciales y las pocas posibilidades que existen para que al final de cuentas se haga justicia, y otras veces bajo la peligrosa ideología que se ha venido expandiendo cada vez más de “realizar justicia por su propia mano”.

En un régimen democrático, el servicio público más importante, es el de la justicia, donde el abandono a este servicio, significa de hecho, la renuncia del Estado a cumplir los más elementales y sagrados derechos constitucionales de protección a la vida, bienes y honra de los ciudadanos y desarrollar la gestión pública con criterios de lograr el bien común.

La crisis del sistema de justicia es la forma más expedita que encuentra una sociedad de llegar a la arbitrariedad, a la corrupción, a la violencia generalizada o para no salir de ella. La ausencia de justicia significa que el Estado ha decidido conciliar con la

impunidad, permitiendo el predominio de la violencia y corrupción, ejercida por grupos delincuenciales o por grupos privilegiados, en detrimento del conjunto de la sociedad.

En Colombia, el Estado ha mantenido en abandono al sistema de justicia, y en tal sentido ha contribuido a generar el clima de violencia, corrupción e impunidad por el que actualmente atraviesa el país. La carencia de justicia en combinación con el fenómeno del clientelismo y sus secuelas de violencia y conflicto armado, se convierten en los elementos determinantes que originan la crisis actual del Estado Colombiano.

Para cualquier observador desprevenido, le resulta incomprensible el abandono secular del Estado para con el sistema de justicia, donde aparentemente las causas estarían en la carencia de recursos.

En realidad, allí no residen los problemas, baste decir que con una mínima parte de las sumas destinadas a salvar el sistema financiero, sería suficiente para modernizar el sistema judicial, donde su debilidad se explica por la misma estructuración clientelista del régimen político colombiano, que ha institucionalizado la corrupción y por tanto está impedido estructuralmente para fortalecer la justicia.

La ineficacia en la administración de justicia, en muchos casos no se debe a

la falta de recursos, o a la falta de mecanismos institucionales para realizar el control, sino más bien a las prácticas dolosas agenciadas por el clientelismo, de convertir a las instituciones encargadas de controlar la gestión pública, también en fortines burocráticos y corruptos, donde los intereses de grupo, priman sobre el interés colectivo, convirtiéndose estas instituciones en cómplices pasivos del mal manejo de los recursos públicos a cambio de prebendas o participación en el botín.

La creación de la fiscalía y las reformas a la justicia introducidas por la administración Gaviria, fueron un paliativo, donde el problema de fondo ha quedado sin resolver.

Aunque no se encuentren directamente dentro de la rama del poder judicial, dentro de nuestras instituciones, existe una Contraloría, que en teoría tiene como funciones velar por el adecuado manejo de los bienes públicos y existe una Procuraduría, encargada de investigar y sancionar a los funcionarios públicos, ya sea por omisión o extralimitación de sus funciones; pero ya sabemos en lo que han terminado estas instituciones, en manos de la política clientelista, donde han desnaturalizado sus funciones, convirtiéndose en instituciones formales, manejadas por la misma élite corrupta, siendo por tanto ingenuo pensar que ellos se van a controlar a sí mismos.

El panorama desolador de la justicia, del poder legislativo y del saqueo de los bienes públicos, sumado a la cadena interminable de asesinatos realizados por los grupos armados, llámense guerrilla, autodefensas o paramilitares con la orquestación del narcotráfico, contra periodistas, jueces, políticos y funcionarios, que han demostrado lealtad al régimen de derecho, generan un clima de intimidación, propio de los regímenes absolutistas.

Todo lo anterior nos lleva a concluir, que en Colombia, sólo existe una democracia formal, una democracia de papel, escrita en su Constitución y sus leyes, pero que en manos de quienes en primera instancia tendrían que cumplirla y hacerla cumplir, por encontrarse al frente de los poderes públicos, son los primeros en violarlas y manipularlas para su propio beneficio, constituyéndose de esta manera el clientelismo, en una burocracia corrupta, conformada por los partidos liberal-conservador y que hoy en día se convierten en la traba fundamental, para el desarrollo de una democracia real en el país.

**Reforma a la justicia:** la reforma fundamental, es la reforma a la justicia, que significa fortalecer a un sector, de primera importancia para el desenvolvimiento armónico de cualquier sociedad civilizada.

La justicia es el único sector, al que se le puede privilegiar en un régimen democrático, y aunque a primera vista no lo parezca, es la inversión más rentable que puede realizar el Estado en Colombia, con la absoluta seguridad que ello va a redundar, en la sensible disminución de las prácticas corruptas y despilfarradoras de recursos de la administración pública, en atemperar los espíritus violentos (aún del ciudadano común y corriente) que en estos momentos forma la sociedad colombiana; en disminuir la ola de secuestros, de masacres, de genocidios, de narcotráfico, que lenta e insensiblemente, nos está llevando a una sin salida, que sólo puede desembocar en una guerra civil o en la disolución de la República.

De qué vale la educación primaria para la mayoría de nuestra juventud en edad de formación, si día tras día estamos conviviendo con la muerte, la corrupción, la violencia, que ya casi ni conmueve a los espíritus, en una sociedad que llega a límites extremos de indulgencia, corrupción e impunidad. De qué vale tratar de mejorar un sistema de salud pública, en una sociedad, donde la primera causa de muerte, tiende a ser el asesinato.

¿De qué vale la riqueza, si a cada paso se corre el riesgo de perder la libertad o la vida, víctima de las mismas injusticias e iniquidades, fomentadas a lo largo de muchos años por la élite

política corrupta colombiana? La justicia no tiene precio y su valor es infinito en una sociedad que realmente quiera ser democrática, así que los dineros públicos, deben garantizar prioritariamente, los recursos que requiera. Este sagrado deber de los gobernantes y a la vez sagrado derecho de los ciudadanos, así ello implique, el recorte de gastos en otros sectores.

La justicia como servicio público gratuito o subsidiado, sólo debe ser suministrada a los sectores de la población de bajos ingresos, pero quienes tengan una adecuada capacidad de pago, deben cubrir los costos en que incurre el Estado, para el diligenciamiento de cualquier proceso judicial.

La fijación de tarifas para los procesos civiles, el establecimiento de multas por delitos leves y la penalización mixta de cárcel y multas para todos los demás y de acuerdo a la magnitud del delito y a la capacidad de pago del delincuente, son alternativas que se deben estudiar, y que muy factiblemente pueden conducir, a que la misma rama judicial produzca unos ingresos, que le permitan su autofinanciación en una buena proporción.

Romper con la impunidad, requiere de un esfuerzo integral, para resolver los graves y múltiples problemas que aquejan a la rama judicial, no sólo proporcionándole los recursos

necesarios, sino también, dándole las garantías y la relevancia de sus funciones por parte de la nación entera.

A la justicia, se le debe dotar de una infraestructura adecuada para la protección de sus funcionarios, y el ejecutivo debe fortalecer las instituciones especializadas en la escala y en la medida que las circunstancias del país lo permitan, a la rama judicial, estableciendo una dinámica de armonía, complementariedad y sobretodo de independencia y solidaridad, entre los diversos poderes públicos. La carrera administrativa en todos los niveles de la rama judicial es un imperativo, para romper el tráfico de influencias e intereses no santos, que se generan con los actuales mecanismos de elección en las altas cortes.

La Fiscalía<sup>32</sup>, Contraloría y la Procuraduría, deben ser dotadas y estructuradas, para que realmente cumplan sus funciones acusatorias, fiscalizadoras de las finanzas del Estado, y del buen comportamiento de sus funcionarios. Quitarle la prerrogativa a los parlamentarios de incidir en la elección del fiscal, del contralor o del procurador, para darle paso a la elección popular, se convierte en la consecuencia necesaria del abuso, amancebamiento y corrupción, que ha hecho de ésta práctica, la clientela bipartidista.

## **5. Alternativas de reformas para superar la crisis institucional del Estado colombiano y el proceso de paz**

La coyuntura histórica por la que atraviesa el país, presenta un ambiente adecuado para el impulso de políticas reformistas, pudiéndose decir que se ha llegado a un punto, donde el Estado ya no se puede seguir gobernando con la política clientelista y los ciudadanos no están dispuestos a continuar siendo gobernados por el clientelismo, vislumbrándose por tanto una época de cambio y de transformaciones sociales, que a su vez son prerequisite para un adecuado desarrollo económico y social del país.

Sin embargo, los conflictos sociales en Colombia han llegado a un punto de no retorno, donde una salida distinta a la guerra civil o la barbarie, necesariamente tiene que pasar por un proceso de reformas.

La misma carencia de partidos modernos, ha llevado a que las corrientes de opinión y los planteamientos para reformar al Estado, se tengan que gestar en procesos de negociación con los actores armados.

Es precisamente en este escenario, donde pueden surgir las reformas como puntos de acuerdo entre las

fuerzas enfrentadas, que permitan superar el conflicto armado y a la vez democratizar el régimen, eliminando los privilegios de una casta parasitaria, para por esta vía mejorar las condiciones de vida de las clases menos favorecidas.

Un proceso de reforma para un Estado en crisis, superando el conflicto armado, se constituye en el elemento catalizador para permitir el desarrollo del país en un contexto de justicia social y redistribución del ingreso.

Los temas para lograr un acuerdo son perfectamente negociables para ambas partes, donde por ejemplo la reforma agraria hay que contextualizarla no necesariamente como un proceso de expropiación, sino como un proceso de recuperación y redistribución, que al mejorar la calidad de vida de amplios sectores de la población colombiana, se constituyen en un factor de ampliación del mercado interno y de pacificación en las áreas rurales.

La reforma del Estado colombiano así mirada, se constituye en una necesidad histórica que le interesa a todos los sectores de la sociedad colombiana y en requisito indispensable para que nuestro país se constituya en una nación productiva y competitiva.

**El proceso de paz y las reformas políticas:** la situación política actual por la que atraviesa el país, manifiesta todos los síntomas de que nos

encontramos en un terreno abonado, con condiciones muy favorables para que la sociedad en su conjunto, se adentre por los caminos del cambio, dirigidos hacia la igualdad y el progreso social.

Este fenómeno, que se debe analizar como un proceso histórico, que ha desembocado en la creación de una conciencia muy ampliamente extendida en la opinión pública de la necesidad de reformas y de negociación con los actores armados.

Para que las reformas adquieran las características de pacto social, de que hablaba Rousseau, se hace necesario que mediante la apertura de un amplio debate nacional, se determine, cuáles son las fuerzas vivas de la sociedad colombiana, cuáles son las fuerzas representativas, que se puedan constituir en *sindéresis*, que arroje como fruto, una nueva ley fundamental, que a su vez se convierta en unos nuevos principios, con características de pacto social, que permitan un desarrollo armónico, en lo económico, político y social del país.

Del fracaso de la zona de distensión con las FARC, se ha pasado a un proceso de negociación por parte del actual gobierno con las autodefensas paramilitares, encaminado a su desmovilización. El abierto o condicionado apoyo a este proceso por parte de Naciones Unidas, la OEA, los Estados Unidos y la apertura de

audiencias públicas en el Congreso de la República, abren un posible escenario de concreción de acuerdos de desmovilización con los paramilitares, seguidos de una inevitable negociación por parte de este o del siguiente gobierno con los grupos guerrilleros.<sup>33</sup>

**La reorientación del gasto público: el punto culminante de un acuerdo de paz, se puede dar sobre la reorientación del gasto público en un escenario de largo plazo, 3 periodos presidenciales por ejemplo.**

El Estado Colombiano tradicionalmente ha destinado una buena proporción de sus recursos, para ser invertidos en actividades productivas, que se considera inciden sensiblemente en el desenvolvimiento de la actividad económica en su conjunto.

El Estado se ha orientado al desarrollo económico a todo trance, olvidándose que el hombre es el recurso productivo más importante en cualquier economía, pues a la postre las deficiencias en políticas de bienestar y seguridad social, de olvido a un servicio público tan importante como es la justicia, van generando un clima de violencia, de descomposición social, que finalmente sólo puede conducir a la guerra civil generalizada, a las reformas o a la barbarie, siendo la primera y sobretodo la última alternativa, de un costo social y económico demasiado alto.

Es evidente que dentro de las características actuales del predominio clientelista, en la administración del sector público, puede parecer más provechosa una política que oriente el gasto a incentivar la actividad económica privada, que darle una orientación social a la inversión, cuando de antemano se saben los altos costos que significa la intermediación parasitaria de la clase política.

Pero también debe ser evidente que si se logra superar el estado de corrupción generalizado y se introduce la eficiencia para que el sector público se desarrolle con los niveles de productividad adecuada, su fortalecimiento es fundamental para el desarrollo económico y social del país.

La reorientación del gasto público se hace necesaria, para superar el limitado y a veces nocivo papel paternalista que el Estado ha jugado dentro de la economía, para dar paso a un Estado eficiente que cree condiciones adecuadas al desarrollo de la iniciativa privada, no mediante subsidios, sino mediante la creación de una adecuada infraestructura a nivel de líneas férreas, puertos, canales navegables, electrificación, comunicaciones, que al adquirir una dinámica expansiva, le permita al país, ampliar su mercado interno, ampliar la frontera agrícola, abaratar costos en los transportes, en los puertos, para así posibilitarles más el

desarrollo a la industria local y la competitividad a los exportadores.

Una red de ferrocarril que una los territorios nacionales en la sola región de los llanos orientales, con el interior del país, de por sí se puede constituir en la redención de una de las zonas más olvidadas, al permitir el desarrollo de la colonización en gran escala, y al posibilitar el acceso a tierra a muchos campesinos, en volúmenes muy superiores a los que en cincuenta años no se han hecho, con la tímida reforma agraria.<sup>34</sup>

Colombia atraviesa por un periodo histórico de desarrollo expansivo y no existe un sólo país en el mundo que se haya industrializado, sin que el estado no haya jugado un papel de vital importancia en sus primeras etapas de desarrollo, ya sea mediante la creación y ampliación de una infraestructura en transporte, puertos y comunicaciones, ya fuere mediante la apertura de mercados externos bajo la acción combinada de la marina de guerra y la diplomacia.

La tasa de crecimiento promedio de los últimos 25 años<sup>35</sup>, para un país en desarrollo como Colombia, a todas luces es insuficiente y si nos vamos a comparar es mejor hacerlo con Norteamérica o con los países de Europa Occidental, Rusia o Japón, que en sus periodos iniciales de industrialización, lograron tasas de crecimiento de dos dígitos, sostenidas

a lo largo de varios lustros, y no tener el consuelo de tontos de que en otras latitudes y países del tercer mundo se está peor.

Si se quiere asumir el reto hacia el futuro, para hacer de Colombia un país democrático y desarrollado, tenemos que pensar primero que todo en modernizar el Estado, sacarlo del pantano de corrupción en que se encuentra sumido, para posteriormente reorientar el gasto público hacia dos objetivos fundamentales.

El Estado debe intervenir en las actividades productivas, en sectores que se consideren clave para incentivar el conjunto del desarrollo económico del país y que propenda por la redistribución del ingreso, y simultáneamente por inversiones masivas orientadas a satisfacer las necesidades de los sectores más pobres de la población, en educación, salud, servicios públicos baratos y otros de interés social.

Constituir la desventaja de Colombia como país paria a nivel internacional, en una ventaja mediante la eliminación del narcotráfico dentro de un proceso de negociación, con la comunidad internacional, tiene gran flexibilidad en el potencial de adquisición de recursos frescos y de renegociación de la deuda externa.

La comunidad internacional y principalmente los Estados Unidos tienen un

interés directo sobre la evolución del narcotráfico en Colombia, los gastos que asumen anualmente para la interdicción en sus fronteras es cuantioso, de allí que un proceso de negociación que pase por la opción de erradicar el narcotráfico en nuestro país, que implique la opción de negociar con los narcotraficantes actuales, para que desmonten sus rutas, laboratorios, a cambio de penas mínimas, la repatriación de sus dineros y la entrega al Estado de parte de sus riquezas, se les garantice la no extradición y la reducción de penas y hacia el futuro, instaurar una legislación, donde los delitos de narcotráfico sean juzgados por tribunales internacionales, y las penas de la legislación colombiana se nivelen con las impuestas en los Estados Unidos, puede constituir un mecanismo idóneo, para que el proceso de negociación para lograr la paz, se de de una manera integral, que involucre a las tres principales fuerzas y causas del conflicto arma-

do: el narcotráfico, los paramilitares y la guerrilla.

Los diálogos entre el gobierno y los grupos paramilitares, han puesto de manifiesto la estrecha colaboración de estos con el narcotráfico, la venta de “franquicias” de quienes se quieren retirar del “negocio”, muestran la dificultad de negociaciones aisladas.

A nivel internacional, también se abre un importante espacio, para negociar políticas relacionadas con el medio ambiente, que dentro del contexto de la organización de las regiones, se declare parques nacionales a la mayor parte de los territorios de la orinoquía y la amazonía para evitar ampliar la frontera agrícola y la colonización en la región, dada la extensión geográfica de estos territorios, la propensión a constituirse en zonas de siembra para los cultivos ilícitos y la dificultad del Estado para hacer presencia efectiva en tan vastos territorios.

## Notas

- <sup>1</sup> “Cuando la virtud deja de existir, la ambición entra en los corazones capaces de recibirla y la codicia se apodera de todos los demás. Los deseos cambian de objeto: lo que antes se amaba, ya no se ama, si se era libre con las leyes, ahora se quiere ser libre contra ellas; cada ciudadano es como un esclavo escapado de la casa de su amo; se llama rigor a lo que era máxima; se llama estorbo a lo que era regla; se llama temor a lo que era atención. Se llama avaricia a la frugalidad y no al deseo de poseer.
- Antes los bienes de los particulares constituían el tesoro público, pero en cuanto la virtud se pierde, el tesoro público se convierte en patrimonio de los particulares. La República es un despojo y su fuerza ya no es más que el poder de algunos ciudadanos y la licencia de todos”. Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Ed. Tecnos, Madrid.
- <sup>2</sup> Tocqueville estableció como un rasgo característico de la democracia moderna, la creciente concentración de poder en la jefatura del estado. Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*.
- <sup>3</sup> Para finales de 1990 “El Estado colombiano exhibe un descomunal tamaño del orden del 36-38% del PIB”. Clavijo Sergio, *Política Fiscal y Estado en Colombia*, Banco de la República-Universidad de los Andes, Bogotá, 1998.
- <sup>4</sup> En Colombia el Consenso de Washington, tiene su expresión en la Constitución Política del 91 con la nueva doctrina de bancos centrales independientes, que compromete al Banco de la República casi exclusivamente en el control de la inflación. Ver Misas Gabriel, *La ruptura de los 90. Del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional, Bogotá, mayo 2002.
- <sup>5</sup> El debate sobre el grado de intervención del Estado moderno en Europa ya se plantea desde el siglo XVIII, pero es a partir de la revolución industrial donde se hace evidente la necesidad de su intervención “Es sobre todo la industria la que fomenta el aumento del poder ejecutivo. La industria concentra grandes masas de personas en un lugar y crea entre ellas relaciones completamente nuevas, que provocan las intervenciones del Estado. Pero el crecimiento industrial también exige que se construyan carreteras, canales y puentes, y hay tendencia a que sea el Estado el que se encargue de los trabajos, que cada vez son más superiores a la fuerza de los empresarios privados”. Jacoby Henry, *La burocratización del mundo, Siglo XXI Editores*, S. A. México, 1972, p. 88.
- <sup>6</sup> La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en el trienio de la última administración, a partir de sus inversiones, logro que “ se beneficiaron 515.139 personas con agua potable y 585.219 con alcantarillado y evitar, gracias al alcantarillado pluvial y a otras obras, que 600.000 personas siguieran sufriendo de inundaciones” (*Revista Semana* 1126). Estas inversiones se realizaron en estratos bajos, donde el servicio es subsidiado. En contraste Termopaipa IV, que mediante un contrato de concesión genera electricidad en una planta operada por el sector privado, le ha costado al Estado una suma equivalente a las inversiones de la EAAB, sin que se hayan visto los beneficios para la población.

- <sup>7</sup> La administración Pastrana invirtió recursos cercanos a los 6 billones de pesos, incluida la liquidación de la Caja Agraria, es decir más de 2.500 millones de dólares, una cifra significativa dentro del total del gasto público.
- <sup>8</sup> “Tanto los Conglomerados Económicos como las filiales de las empresas transnacionales apoyaron la administración Gaviria en sus políticas de apertura, no porque creyeran que mediante los nuevos mecanismos pudieran aumentar apreciablemente sus exportaciones, sino en razón de que por medio estaba la posibilidad de acceder a nuevos mercados (negocios) controlados tradicionalmente por empresas del Estado (generación, transmisión y comercialización de energía, comunicaciones, televisión, vías por concesión, y utilizar en beneficio propio las estructuras construidas por el Estado”, Misas Gabriel, La ruptura de los 90, del gradualismo al colapso, Universidad Nacional, Bogotá, mayo de 2002.
- <sup>9</sup> Ospina Vasquez Luis, Industria y Proteccionismo en Colombia 1810-1930, Ed. Oveja Negra, Bogotá, 1974.
- <sup>10</sup> Los neoliberales a ultranza suelen poner de ejemplo el mejoramiento de la calidad de la educación primaria y media con ejemplos pilotos, de prestigiosos colegios que abrieron sedes en barrios pobres de la ciudad, mediante el mecanismo de subsidio a la demanda. Sin embargo precisamente la dificultad de estos experimentos, radica en mantener la calidad, en un escenario de masificación, de allí que estos experimentos se hayan mantenido aislados.
- <sup>11</sup> La Ley 617 del 2000, en parte ha corregido estas distorsiones, al prohibir la transferencia de recursos a empresas deficitarias desde el sector central.
- <sup>12</sup> La privatización se debe mirar desde la conveniencia o no, que ello represente para el conjunto de la sociedad y en todo caso se debe empezar por las empresas más ineficientes, por las empresas que representen una carga social, y si no son susceptibles de privatizar por su escasa o nula rentabilidad, y a la vez no cumplen una importante función social con claros beneficios a sectores amplios de la comunidad, la alternativa de liquidación es preferible a mantener la vena rota para subsidiar a empresas que ofrecen pocos beneficios tangibles para el país.
- <sup>13</sup> Para el año 2002, el PIB colombiano se estimó en aproximadamente US\$87.000 millones, de los cuales cerca del 30%, corresponden al sector público.
- <sup>14</sup> El aforismo de Balzac “Detrás de cada gran fortuna hay un crimen” refleja la realidad de la sociedad colombiana. Un barón o cacique electoral, se asemeja en muchos aspectos a la aureola que describe Mario Puzo de El Padrino, con múltiples favores e influencias que ha ejercido en las esferas de poder, los cuales deben ser retribuidos en su debido momento.
- <sup>15</sup> La grabación entre el Gerente de Telecartagena y el parlamentario Juan José García Romero nos puede ilustrar sobre la forma usual de distribución del botín, “En este tipo de entidades hay dos cosas que producen diferencia: la burocracia y la contratación. Sobre eso es lo que tú y yo nos vamos a poner de acuerdo, cómo se va a manejar la burocracia y cómo se va a manejar la contratación. Y a qué vas a aspirar tú y con qué me voy a quedar yo. Esto debe ser claro como el agua...Tu coges el 33%, el otro 33% es para nosotros y el resto de acuerdo a las circunstancias”. El Tiempo, 24 noviembre 2000.
- <sup>16</sup> La corrupción y los atentados guerrilleros a la infraestructura eléctrica del país, tienen los mismos efectos prácticos para el usuario final, es decir se incrementan los costos, suben las tarifas y se desmejora el servicio.
- <sup>17</sup> La revista Semana en su artículo Que corra el agua de diciembre 1 de 2003, muestra la diferencia ante un manejo no clientelista de una empresa pública, como lo es la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, donde la administración Mockus, logró la cobertura total del servicio de acueducto en la ciudad y cerca del 93% de alcantarillado, con inversiones de la pasada administración cercanas a 1.2 billones de pesos, recursos que en una administración clientelista se hubieran evaporado en su mayor parte por el efecto corrupción.
- <sup>18</sup> Max Weber, analizaba cómo incluso en Estados Unidos a principios del siglo XX con una economía muy fuerte y en expansión, llega un momento, donde la administración pública al ser considerada como botín, se convierte en una pesada carga para la sociedad, constituyéndose la situación en insoportable"... La

- administración de diletantes no basta ya y la Civil Service Reform está creando continuamente nuevos puestos vitalicios y dotados de jubilación, con el resultado de que están ocupando los cargos funcionarios con formación universitaria, tan capaces e insobornables como los nuestros. Existen ya casi 100.000 cargos que no son objetos del botín electoral, sino que están dotados de un derecho a la jubilación y que se cubren mediante pruebas de capacitación". Weber Max, *El Político y el Científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1979, pág 144.
- <sup>19</sup> Los dineros públicos perdidos solamente en FONCOLPUERTOS, ascienden a más de un millón de millones de pesos, es decir a más de lo que puede ilustrar un poco la magnitud de los recursos liberados o el incremento en la generación de bienes y servicios, ni que produciría la separación del clientelismo, de la administración del sector público.
- <sup>20</sup> El régimen democrático se estructura en la representatividad que emana del sufragio universal y que legitima el empleo de la fuerza por pequeños grupos gobernantes, en tanto "el pueblo no está en condiciones de gobernarse a sí mismo. Capaz de gobernar sólo lo es siempre, una minoría pequeña, con carácter de élite". Johannes Agnoli y Peter Brückner, *La Transformación de la Democracia*, Siglo XXI Editores, México, 1971.
- <sup>21</sup> Para Adam Smith la justicia y el monopolio de las fuerzas armadas, son funciones que deben ser indelegables.
- <sup>22</sup> La guerra sucia se caracteriza por la violencia ejercida por los actores armados contra la población civil, evitándose los enfrentamientos armados directos, de allí que para el año 2000, se hayan presentado 1403 asesinatos en masacres y 1.059 bajas entre paramilitares y guerrilleros. Comparativamente en Chile se calcula que fueron víctimas de la dictadura a lo largo de 18 años, 2095 muertos y 1.102 desaparecidos, es decir un número similar a los producidos en un solo año en Colombia. *El Tiempo*. Diciembre 3 del 2000, ver Patricia Verdugo, los zarpazos del puma.
- <sup>23</sup> En un informe elaborado por el Ministerio de Defensa, se establece que los paramilitares pasaron de 850 miembros en 1992, a 8000 en el año 2000. Un crecimiento similar o superior se ha producido en la guerrilla, lo que esta mostrando la dinámica ascendente de estas fuerzas irregulares, lo que necesariamente tiene que aumentar el número de desplazados con el consiguiente aumento en la concentración de la tierra, de secuestros para financiar las actividades y en general del aumento del clima de violencia que se vive en el país. *El Tiempo*, diciembre 7 del 2000.
- <sup>24</sup> Las tentaciones golpistas contra el gobierno Samper, comprometió conversaciones secretas entre personajes como Juan Manuel Santos Calderón, Alvaro Leyva y Carlos Castaño, en una aventura que no contó con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, en un supuesto acuerdo que involucraba guerrilla, autodefensas y sociedad civil. Ver Aranguren Molina Mauricio, *Mi Confesión*, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 2001.
- <sup>25</sup> Edgar Téllez, Oscar Montes, Jorge Lesmes, *Diario Intimo de un Fracaso*, Editorial Planeta, Bogotá, julio de 2002.
- <sup>26</sup> Ver Vallejo Zamudio, Luis, Los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario", *Revista Apuntes del CENES* 35, Tunja, I Semestre 2003.
- <sup>27</sup> Pizano Eduardo, *Columna del Tiempo*, diciembre de 2003.
- <sup>28</sup> Carlos Castaño, narra la participación de lo que él llama ejecuciones, de un sector de la sociedad civil, que denomina Grupo de los Seis y que define su participación en un periodo largo de la historia nacional, como "hombres de la más alta sociedad colombiana, ¡La crema y nata!". Aranguren Molina, Mauricio, op. cit. Pág 116.
- <sup>29</sup> Las fuerzas armadas mostraron su mayor debilidad, cuando perdieron las bases militares de Tres Esquinas y Patascoy, que coincidió precisamente con el auge de las autodefensas. Por el contrario las fortalezas que muestran actualmente, coinciden con un proceso de institucionalización y pasividad de las autodefensas, enmarcadas dentro de un proceso de negociación.
- <sup>30</sup> La popularidad que mantiene el presidente Uribe, es bastante contradictoria, tiene la aprobación del electorado en sus políticas de seguridad democrática, pero no en sus excesos fiscalistas y de insensibilidad social, como lo demostraron, los resultados electorales

del referendo y de las pasadas votaciones del 27 de octubre. La negativa a negociar prebendas con el legislativo, así como su tímida política de “meritocracia” en su primer año y medio de gobierno, son aspectos aislados que pareciera lo distancian en alguna medida de las tradicionales prácticas clientelistas.

- <sup>31</sup> El expresidente López Michelsen, no ve crisis en el partido Liberal, simplemente se trata de un periodo de transición caracterizado por el relevo generacional de un partido más que centenario, sin embargo los vientos de cambio, parecieran mostrar que en la superación de la crisis política en Colombia, tendrán gran participación nuevos movimientos y partidos políticos. Lopez Michelsen, Alfonso, ¿Qué nos espera en lo político en el 2004?, El Tiempo, diciembre 25, 2003.
- <sup>32</sup> Para Human Rights Watch, la Fiscalía aumenta su tolerancia con relación a sus funciones investigativas con los grupos paramilitares, cambiando los fiscales delegados en determinadas investigaciones.
- <sup>33</sup> Las FARC históricamente han mostrado ser proclives a negociar, con mayor facilidad con quienes ellos consideran ser los más caracterizados representantes de las facciones políticas de derecha de las clases dominantes. En este sentido una desmovilización exitosa con los paramilitares, puede ser el preludio para el Gobierno del Presidente Uribe de iniciar negociaciones serias con la guerrilla.
- <sup>34</sup> La alternativa de reforma agraria y/o el establecimiento de impuestos de acuerdo a la productividad de la tierra, han sido las recomendaciones de expertos nacionales e

internacionales desde hace más de 50 años. Recientemente las mismas recomendaciones fueron realizadas por el Consejo de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, una de las más prestigiosas instituciones de política exterior de ese país, quien señala “que no puede haber una seguridad duradera en el vasto territorio de Colombia sin programas sociales y de desarrollo –incluida una reforma agraria– para los pobres y excluidos, acceso ampliado a justicia, mercados y participación política”. El Tiempo, enero 13, 2004.

La aplicación oportuna de una reforma agraria seguramente no tendría al país en las dimensiones catastróficas que ha cobrado el conflicto armado. Sin embargo para el director de FEDEGAN “Quizás la reforma agraria también está mandada a recoger porque acá sufrimos un colapso, especialmente en el campo y, en particular, el sector ganadero, porque la reforma de los años 60 disminuyó la producción de alimentos en lugar de aumentarla. No. Aquí la tierra sobra; tanto es así que hay tierra inexplorada, abandonada, por el efecto de la violencia. La reforma agraria es un sofisma de distracción que se inventaron quienes no tienen nada que decir, como cierta ONG que la incluía dizque entre los puntos requeridos para que el país progrese”. La República, febrero 11 de 2004).

- <sup>35</sup> “Mientras que Corea del Sur más que triplicó el PIB por habitante en esos 25 años (1975-1999), Colombia tan solo lo aumento en un 50%”. Echeverri Juan Carlos, Escobar Andrés, Santa Maria Mauricio, Tendencia, ciclos y distribución del ingreso en Colombia: una crítica al concepto de ‘Modelo de Desarrollo’”. Revista Planeación & Desarrollo, DNP, Volumen XXXIII, Número 1, enero-marzo 2002.

## Bibliografía

- Agnoli Johanes y Brückner Peter, La Transformación de la Democracia, Siglo XXI Editores, México, 1971.
- Alexis de Tocqueville, El Antiguo Régimen y la Revolución.
- Aranguren Molina Mauricio, Mi Confesión, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 2001.
- Clavijo Sergio, Política Fiscal y Estado en Colombia, Banco de la República-Universidad de los Andes, Bogotá, 1998.
- Echeverri Juan Carlos, Escobar Andrés, Santa María Mauricio, Tendencia, ciclos y distribución del ingreso en Colombia: una crítica al concepto de 'Modelo de Desarrollo'. Revista Planeación & Desarrollo, DNP, Volumen XXXIII, Número 1, enero-marzo 2002.
- Jacoby Henry, La burocratización del mundo, Siglo XXI Editores, SA, México, 1972, p. 88.
- Misas Gabriel, La ruptura de los 90. Del gradualismo al colapso. Universidad Nacional, Bogotá, mayo 2002.
- Montesquieu, Del Espíritu de las Leyes, Ed. Tecnos, Madrid.
- Ospina Vásquez Luis, Industria y Proteccionismo en Colombia 1810-1930, Ed. Oveja Negra, Bogotá, 1974.
- Weber Max, El Político y el Científico, Alianza Editorial, Madrid, 1979, p. 144.
- Téllez Edgar, Montes Oscar, Lesmes Jorge. Diario Íntimo de un Fracaso, Editorial Planeta, Bogotá, julio de 2002.
- Vallejo Zamudio, Luis, Los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario", Revista Apuntes del CENES 35, Tunja, I Semestre 2003.