

# ALGUNOS ELEMENTOS PARA ANALIZAR LA ACTUAL COYUNTURA NACIONAL

*Alberto Granda Marín*



**E**l presente trabajo no tiene pretensión distinta que la de participar con dos hipótesis en el debate sobre la coyuntura que vive el país desde la inauguración misma de la Administración de Ernesto Samper. Estas circunstancias acompañarán, en nuestro sentir, un buen tramo de la vida del país y, por esta razón, se explica la propuesta de publicarla en esta edición de la Revista.

El objetivo es meramente pedagógico y, por tanto, nos proponemos aclarar una serie de conceptos que se han utilizado reiteradamente en los últimos tiempos, no siempre con todo el rigor conceptual que sería deseable, para, finalmente, presentar las dos hipótesis mencionadas.

## PRECISIONES CONCEPTUALES

### 1. Régimen Político

Por Régimen Político «se entiende el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y los valores que animan la vida de tales instituciones.

Las instituciones, por un lado, constituyen la estructura del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política, su papel. Por otro, las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y

hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y de las actividades sociales vinculadas a este último». (BOBBIO y MATTEUCCI. 1983: 1409-1410).

### 2. Sistema Político

Por Sistema Político se debe entender «cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos, caracterizados por un cierto grado de interdependencia política... Un sistema político es, por definición, un conjunto de procesos (y subprocesos) todos analíticamente descomponibles e interactuantes entre sí» (Ibid: 1522).

Lo anterior significa que el Sistema Político es la forma real como opera la política, con todos los actores estatales y no estatales, mientras que el Régimen son las normas y las instituciones establecidas para tal efecto por el Estado.

Desde un punto de vista diferente, podemos decir que el Sistema Político es un concepto genérico, mientras que el Régimen Político es un concepto específico.

### 3. Legitimidad

La Legitimidad, en el sentido señalado por Max Weber, implica respaldo por parte de la ciudadanía, un mínimo de obediencia y un reconocimiento de validez bajo algún título, a las diferentes instituciones y a los titulares del Poder del Estado.



Es preciso señalar entonces la clara diferencia entre **legalidad** y **legitimidad**. La primera se refiere al conjunto de la normatividad jurídica dentro del cual se enmarca la operatividad del Estado y que constituye uno de los elementos estructurantes del poder político.

Pero ese poder debe, bajo algún título, ser legitimado, es decir, reconocido como válido y aceptado por los gobernados.

Se presentan casos de regímenes políticos absolutamente legales, pero totalmente ilegítimos y situaciones políticas ilícitas o ilegales dotadas de legitimidad.

#### 4. Gobernabilidad

Se refiere a la capacidad del Sistema Político y del Régimen Político (Estado y Sociedad) para darle respuesta a las demandas sociales y políticas, en la perspectiva de construir soluciones coyunturales y estratégicas que le den salida viable a los conflictos. Ello significa «poner efectivamente en juego las energías del cuerpo social para lograr ciertas metas, sin contravenir al tiempo ciertas reglas consensuales del

juego político (que en el caso de la democracia significa no recortarla, condicionarla o suprimirla, sustituyéndola por formas autoritarias): establecer reglas de juego que permitan a las oposiciones actuar con lealtad a un conjunto de **agreements on fundamentals**, que son la esencia del mantenimiento de ese juego» (RIAL, citado por UNGAR y MURILLO. 1993).

#### 5. Clientelismo

El Clientelismo lo podemos entender como un tipo de relaciones de intercambio y contraprestaciones entre quienes, a falta de recursos (Clientes), garantizan lealtad política hacia el patrón en razón de su poder económico, político e influencia social.

Para Colombia, el clientelismo como concepto político se convierte en fundamental, en cuanto llegó a ser la esencia misma de las relaciones que definen la forma real como opera la política, a partir de las normas establecidas para el efecto por el Estado.

«El clientelismo en la actualidad en Colombia es una forma particular de relación entre electores y elegidos, entre bases y cuadros partidistas, entre ciudadano y Estado en un régimen que se define a sí mismo como democrático. Al ser una forma particular de articular al ciudadano con el Estado, el fenómeno clientelista también es una forma singular de establecer la relación entre Sociedad Civil y Estado.

El Clientelismo actual se define entonces como una manera de traducir las expectativas, los intereses, los deseos de ciertos sectores de la Sociedad Civil al plano político. En otras palabras, el Clientelismo no es una manera particular de ligar elector y elegido, sino que también incluye una forma singular de **mediación entre ciertos sectores sociales y el ámbito público**. Esa mediación, en lugar de darse entre organizaciones representativas de intereses colectivos y un Estado, se establece entre indivi-

duos. Es, por tanto, una mediación personalizada que tiende a privatizar las relaciones de los ciudadanos con lo público". (WILLS. 1990: 3).

Para el caso colombiano, y éste es lo que lo hace particularmente importante, habría que decir, con Leal Buitrago, que el Clientelismo alimenta al Sistema, desprestigia al Régimen y debilita al Estado.

## 6. Corrupción

Tres definiciones importantes sobre el tema son:

- La centrada en el concepto de servicio público: es «el comportamiento que se desvía de las funciones naturales del cargo público para atender intereses privados (familia, círculo de amigos), obtener ganancias pecuniarias o posición social, o violar las reglas en aras de oponerse al ejercicio de algunos tipos de influencia privada» ( J. S. Nye, 1967: 419. Cit. por Restrepo. 1994: 2).

- La centrada en el Mercado: «El funcionario público corrupto concibe su trabajo como un negocio cuyos ingresos... busca maximizar. Su despacho se convierte entonces en una 'unidad maximizadora'. En consecuencia, el monto de sus ingresos dependerá de las condiciones del mercado y de su habilidad para encontrar el punto de máxima ganancia en la curva de la demanda pública» (Philp, 1989. Cit. por Restrepo. Ibid).

A partir del interés público: «... siempre que un funcionario en un cargo de poder con responsabilidades sea remunerado con dinero u otros recursos no obtenidos legalmente, o sea, inducido a tomar decisiones que favorezcan a quien suministra la remuneración, afectará negativamente los intereses públicos». (Friedrich. 1972. Cit. por Restrepo. Ibid).

## 7. Relación Narcotráfico-Sociedad.

La precariedad del Estado colombiano en cuanto a sus condiciones de legitimidad y gobernabilidad, como ya se anotó, unido a las particulares condiciones estructurales de la sociedad en términos de empleo, educación, canales de distribución del ingreso, creación de referentes simbólicos sobre lo público y lo privado, sobre la riqueza y el trabajo, sobre el pecado y el delito, entre otros factores, hicieron posible el inicio y, sobre todo, el auge, aceptación y legitimidad de la actividad del narcotráfico al interior de la sociedad colombiana.

Esto hizo posible que el Narcotráfico permeara la mayoría de los sectores productivos y todo el enmallado social, vale decir, todos los sectores sociales de manera directa o indirecta, beneficiándose no sólo de la actividad, sino aceptándola por lo pasivo o por lo activo. Esto unido inextricablemente a las condiciones internacionales creadas por el consumo de narcóticos, particularmente en los Estados Unidos.

## 8. Relación Narcotráfico-Política.

El Narcotráfico, partiendo del reconocimiento de un Estado débil, construyó en sus prácticas una propuesta de No-Estado. Esa propuesta la viabilizó básicamente utilizando tres procedimientos:

- a) Penetrando sus instituciones con voceros defensores de sus intereses o en ocasiones en forma directa.
- b) En razón de su impresionante poder económico, utilizó la cultura de la corrupción o la intimidación para «comprar» favores a los funcionarios públicos.
- c) Enfrentado directamente al Estado por medio de la eliminación de los funcionarios no

corruptos o las acciones de terrorismo, como en la experiencia de la Administración Barco Vargas.

Como se sabe, no todos los grupos de narcotraficantes han utilizado una forma pura de penetrar o hacerse presente o confrontar el Estado.

Pero lo que se mantenía como un «secreto a voces», por un largo período de tiempo, vino a develarse con el llamado proceso 8.000, es decir, el alto grado de connivencia de un vasto sector de narcotraficantes con un número muy significativo de la autollamada clase política del país.

Esta situación es posible evidenciarla, en mi sentir, gracias a la confluencia en un mismo momento histórico de varios factores que van desde las nuevas construcciones sociales y políticas realizadas por los actores tradicionalmente excluidos y que podemos comprender simbólicamente entendiendo y explicando todo el proceso que conduce a la realización de una Asamblea Nacional Constituyente y la expedición de la Carta Política de 1991, hasta el recambio de las condiciones internacionales con la estructuración de la época de la post-guerra fría y las particularidades de la propuesta inicial de la Administración Samper.

Veamos brevemente algunos elementos de estos dos últimos factores.

#### **9. Las nuevas condiciones exógenas en el tratamiento del Narcotráfico: Doctrina de la Seguridad Nacional.**

Con la terminación del Orden Mundial de la Post-guerra y la pérdida de los referentes con los cuales se construyó la Doctrina de la Seguridad

Nacional para los Estados Unidos, es decir, el fracaso del Socialismo real y, por tanto, la desaparición del Comunismo como el enemigo para la existencia de la Democracia Norteamericana, se dieron las condiciones para la definición que declara las drogas y, en particular, su ingreso ilegal al territorio de los Estados Unidos, como un asunto de seguridad nacional para ese país.

El hecho de que una potencia mundial defina, dentro de las amenazas a su seguridad, una cuestión como ilegal y que, en la misma, Colombia esté ampliamente involucrada, no deja de ser un asunto altamente riesgoso para el país. Y si a esto se le suma que la potencia le está dando el trato en el esquema de la vieja doctrina de la Seguridad Nacional, la combinación de todas las formas de posibilidades de enfrentamiento no se han dejado esperar y seguirán presentándose.

#### **10. Las nuevas condiciones endógenas desde lo económico y lo político propuestas por la Administración Samper.**

Está claro que el Plan Nacional de Desarrollo denominado **El Salto Social**, en su versión teórica inicial, es una propuesta alternativa al modelo de desarrollo implementado por la Administración Gaviria. Es una propuesta con variantes importantes al Neoliberalismo de corte clásico, más cercana al modelo Neoestructuralista.

En este contexto se presenta, por primera vez en la historia del país, un Plan de Desarrollo cuyo énfasis fundamental se ubica dentro de los parámetros constitucionales de planeación y



participación expresados en el capítulo segundo del título doce de la Constitución Política, es decir, con una amplia participación del Consejo Nacional de Planeación, donde hay representantes de entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.

El Plan pretende “la doble tarea de consolidar las positivas reformas económicas y políticas de los últimos años, garantizando al mismo tiempo que sus beneficios se extiendan al conjunto de la sociedad... Su meta final es, por tanto, ‘formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico, más solidario en lo social, más participativo y tolerante en lo político, más respetuoso de los derechos humanos y, por lo tanto, más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador, más integrado en lo cultural...’ (Presidencia de la República. 1995).

En estos términos, “**El Salto Social** establece cuatro estrategias básicas:

- 1.- Aumento significativo en la inversión social (principalmente en educación, salud y programas focalizados contra la pobreza extrema);
- 2.- Política económica con objetivos sociales (empleo, equidad y solidaridad);
- 3.- Fortalecimiento de la sociedad civil (ámbitos de participación, información y desarrollo de capacidades para la participación); y
- 4.- Espacios democráticos de participación y desarrollo de una cultura de la paz basada en la tolerancia y el respeto por la diferencia” (Ibid).

El otro asunto importante, en cuanto a cambios sustantivos en la propuesta de esta Administración, tiene que ver con sus ideas para el tratamiento del conflicto armado. Lo que genéricamente se denominó **Hacia un diálogo útil y du-**

**radero** tiene ocho componentes fundamentales, entre las cuales se destacan tres:

- 1.- El reconocimiento del carácter político del conflicto armado y de las organizaciones guerrilleras;
- 2.- El compromiso unilateral del Estado con el cumplimiento de los principios y normas del derecho internacional humanitario mientras persista el conflicto armado, así como la posición reiterada del Gobierno Nacional de llegar a acuerdos con los grupos guerrilleros sobre su aplicación efectiva y verificable como un primer paso hacia la paz.
- 3.- La disposición de negociar en medio del conflicto y sin condiciones previas por ninguna de las partes.

Lo importante para resaltar es lo siguiente: hasta la Administración Betancur, al conflicto armado se le dio un tratamiento meramente militar; a partir de allí y de manera precaria y contradictoria por las siguientes administraciones, se dio un tratamiento político-militar, con énfasis en lo segundo y con tímidos resultados políticos como la desmovilización de algunos grupos armados. Pero constatando una escalada insospechada del conflicto, incluso con la aparición de nuevos actores armados, llegando al escenario del reconocimiento de la existencia de la guerra.

La nueva propuesta inicia una tercera fase en la cual simplemente se admite que ante la imposibilidad inmediata de la paz, y reconociendo la guerra, lo que se pretende es regularla, dentro de los esquemas de las normas y principios del Derecho Internacional Humanitario.

Habría que discutir más a fondo si la llamada “crisis política” no hizo posible llevar a efecto algunas de estas propuestas (por lo menos parcialmente) o si, por el contrario, fueron las propuestas las que desencadenaron la “crisis política”.

### PRIMERA HIPÓTESIS

*La actual coyuntura nacional no es más que el punto intermedio (no de llegada) de un proceso de larga duración, que se inicia cuando dos fenómenos consolidados expresan y explican el funcionamiento y la existencia misma del régimen y el sistema político colombiano: EL CLIENTELISMO Y LA CORRUPCIÓN.*

### SEGUNDA HIPÓTESIS

*El escenario sobredeterminante en el cual se expresa la crisis de la sociedad colombiana es el de los referentes éticos y el de las prácticas y representaciones de la política y de lo político.*

### BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. **Diccionario de Ideas Políticas**. México, Siglo XXI editores, 1983.
- FRIEDRICH, Carl J. **The Pathology of Politics**. Nueva York, Harper and row, 1972. Cit. por Restrepo, 1994.
- Nye, J. S. «Corruption and Political Development; A Cost-Benefit Analysis». **American Political Science Review**, Vol. 61, No. 2. 1967. Cit. por Restrepo, 1994.
- PHILP, Mark. «Politics, Market and Corruption». **Innovation**, No. 4, Vol. 2. Viena, 1989. Cit. por Restrepo, 1994.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones 1994-1998**. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1995.
- RESTREPO, Elvia María. «Planteamiento teórico. Corrupción Política». En: CEPEDA ULLOA, Fernando (Coordinador). **La corrupción administrativa en Colombia**. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994.
- UNGAR BLAIR, Elizabeth y MURILLO CASTAÑO, Gabriel. «Hacia la construcción de una Agenda de Gobernabilidad: La reforma política y la superación de los obstáculos al fortalecimiento de la Democracia». En: UNGAR Elizabeth (Editora). **Gobernabilidad en Colombia. Retos y Desafíos**. Bogotá, Dpto. de Ciencia Política, Univ. de los Andes, 1993.
- WILLS OBREGÓN, María Emma. «Del Clientelismo de lealtad incondicional al Clientelismo instrumental». Universidad de Montreal, 1990. Doc. fotocopiado sin más datos.