

Chapter Title: Elites, Estado y nación en Colombia

Chapter Author(s): Luis Javier Orjuela E.

Book Title: El Estado en Colombia

Book Editor(s): Luis Javier Orjuela E.

Published by: Universidad de los Andes, Colombia. (2010)

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt18z4g93.13>

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at

<http://about.jstor.org/terms>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



Universidad de los Andes, Colombia is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *El Estado en Colombia*

Elites, Estado y nación en Colombia

Luis Javier Orjuela E.

Este artículo es una versión ampliada de "Elites y hegemonía a finales del siglo XX en Colombia" en *Estado, democracia y populismo en América Latina*, comps. Adolfo Chaparro, Carolina Galindo, Ana María Sallenave (Bogotá: CLACSO, Universidad del Rosario, 2008). Se reproduce con permiso de los editores y del autor.

Luis Javier Orjuela es doctor en Ciencia Política de la Universidad Internacional de la Florida y profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes desde 1988.

INTRODUCCIÓN

Al examinar los recientes estudios sobre el concepto de nación, encontré que algunos de ellos se centran principalmente en los aspectos étnicos y culturales, en desmedro de los sociales, políticos y económicos (Bolívar, Ferro y Dávila 2001). En efecto, Bolívar *et al.* (2001, 46) intentan derivar la idea de nación colombiana del Reinado Nacional de Belleza, al cual consideran

[...] un espacio de encuentro entre elites regionales y como un evento productor de una elite nacional. Tal producción se hace a partir de la constitución y del progresivo refinamiento de las formas de distinción social y de diferenciación regional. Aquello que se considera e invoca como lo nacional en el marco del Reinado, es precisamente el contenido de la distinción social y de la diferenciación regional, que separa unos grupos de otros.

Los autores no sólo privilegian lo cultural en la producción de lo nacional, sino que, paradójicamente, parten de un concepto de nación que, antes que unificar, produce diferencia. Si bien es cierto que en la actualidad el concepto de nación se ve confrontado por el concepto de diversidad, la idea de lo nacional siempre se caracterizó por la afirmación de una comunidad mayor que intentaba superar las diferenciaciones regionales y sociales. Por su parte, Ferro rechaza el concepto de nación entendido como el proyecto de una élite, para considerarlo como un concepto que

[...] en buena medida pertenece a la cultura. Esto significa que es una práctica de autopercepción y de inclusión en la que *el individuo*

reconoce a los demás como miembros de la misma comunidad y se ve como parte de ella al ser reconocido por los otros como tal. Dicho reconocimiento, es una experiencia identitaria mediada a través de signos-símbolos, construida mediante imágenes como el *Divino Niño del Veinte de Julio* [...]. Símbolos que son metáforas poderosas, fundadas en mitos colectivos, ejercicios de memoria, formas y estrategias de supervivencia, sistemas de representación [...]. De manera que tenemos entonces que considerar que la nación pasa más por la más compleja urdimbre de la semántica cultural y de la psicología colectiva que por la mecánica del poder (2001, 10).

En contra de dichos conceptos, el argumento que me propongo desarrollar en estas páginas es el de que los elementos culturales, por sí solos, no constituyen lo nacional, sino que éstos están en relación con la existencia de un proyecto hegemónico de las élites, de la constitución de un territorio y un mercado nacionales, y de la inclusión de la población en dichos proyectos. Por lo tanto, en la primera parte, me propongo esbozar un concepto de Nación que integre las diversas dimensiones mencionadas, a fin de lograr una mejor comprensión de la cuestión nacional, y en la segunda, intento aplicar dicho concepto al caso colombiano.

EL CONCEPTO DE NACIÓN

Los teóricos contemporáneos de la nación y el nacionalismo, Gellner (1988) y Hobsbawm (1991), entre otros, nos advierten que nación y nacionalismo son conceptos muy recientes, inexistentes e inconcebibles en el mundo antiguo o en la Edad Media. Nacionalismo y nación son términos de la modernidad. Sin embargo, la idea de nación tiene raíces premodernas. La palabra nación proviene del verbo latino *nasci*, que significa nacer. Los romanos llamaban *natio* a la diosa del nacimiento y del origen. En su concepción tradicional, las naciones eran comunidades de nacimiento, de procedencia. La nación premoderna se apoyaba en un hecho antropológico básico, ligado a esos rasgos comunes compartidos: la necesidad humana de identificación, de pertenencia a un grupo social. El concepto premoderno de nación se equiparaba al de etnia, es decir, a una comunidad básica o primordial, cuya cohesión e identidad se producían a partir de vínculos natales, culturales y lingüísticos comunes. Una comunidad alcanzaba su identidad colectiva porque compartía con sus miembros

una forma de vida, un mundo, un pasado, un presente y un futuro comunes. Ahora bien, esta necesidad de identidad colectiva se expresó, durante muchas épocas, en un tipo de estructuras sociales premodernas basadas en lazos de parentesco o en vínculos afectivos y de creencia, tales como la familia, la tribu o la comunidad de religión.

Pero la nación moderna es más compleja; es el resultado de la articulación de elementos étnicos, culturales, políticos y económicos. En su significado original de comunidad que procede de un ancestro común, el grupo étnico no formaba parte, al menos inicialmente, de una comunidad política mayor (Connor 1994). La nación moderna no sólo incluye lo étnico, sino que lo amplía. La fuerza del concepto moderno de nación depende de su capacidad para *construir* un sentimiento de identidad entre personas, al margen o por encima de otras lealtades colectivas tradicionales. De ahí se sigue que la nación en la época moderna no es algo natural, o al menos no lo es en parte. Si bien los lazos comunes pueden existir, es el nacionalismo el que se encarga de unificarlos y convertirlos en un nuevo modelo de racionalidad política, de justificación del poder político.

La nación moderna genera una tensión entre sus distintos elementos, puesto que ésta se formó a partir de diversos grupos étnicos que fueron obligados, por coerción, a compartir un territorio ampliado y a aceptar una dominación política (Tilly 1992). Ello exacerbó una tensión presente desde el inicio de su proceso histórico de formación: la tensión entre la nación y la ciudadanía (Habermas 1998). Dicha tensión se produce puesto que, de un lado, se encuentra una realidad fáctica, prepolítica, constituida por los elementos étnicos de las diversas comunidades de nacimiento, cultura y territorio que sirvieron de base a la formación del Estado; y del otro, se encuentran los procesos por los cuales una etnia domina a las otras, o se funde con ellas en “la comunidad imaginada” (Anderson 1994) y que se expresa en la idea de ciudadanía. Estos dos últimos son fenómenos de naturaleza “contrafáctica”, los cuales son necesarios, desde el punto de vista de la dominación, para homogeneizar las diversas etnias o naciones en un territorio ampliado.

Esta contradicción se resuelve en la idea del Estado-nación. Éste articula, políticamente, la etnia y la ciudadanía, pues, como dice Torres Rivas, en la idea de nación

[...] siempre se plantea un problema de integración social que, en último análisis, aparece como la posibilidad plena de participación

política, de implicación en los asuntos de la comunidad. La solidaridad nacional implica un mínimo de identidad y esto sólo se logra con la democracia. Las luchas nacionales contuvieron una reivindicación política que no se agota en la igualdad en abstracto de todas las nacionalidades, sino en la integración de todos, como ciudadanos, en el marco de instituciones políticas comunes (1981, 97).

Así que la nación y el Estado han sido los factores de cohesión “en última instancia” de las sociedades modernas.

Dada la fusión de varias nacionalidades a lo largo del proceso de la formación del Estado-nación, la heterogeneidad de las sociedades modernas permaneció siempre latente, en mayor o menor grado. Ello explica, por ejemplo, que, en la actualidad, la globalización erosione el carácter unificador, contrafáctico, de la ciudadanía, puesto que es el que opone menor resistencia. Por el contrario, es lo étnico, lo cultural, lo que opone mayor resistencia al proceso “geo-homogeneizador” de la globalización.

La nación moderna no sólo vincula los elementos étnicos a la idea de comunidad política, sino que su unidad se fundamenta, además de la solidaridad social básica, en la función integradora de un mercado interior. El comercio y la industria integran, en una misma base territorial, grupos culturales diversos y dispersos, mediante la generalización del intercambio mercantil, la relación salarial, la uniformización de la producción y el consumo, y el uso de un idioma hegemónico común.

A ello hay que agregar la existencia de una clase dirigente que se ve en la necesidad de organizar su papel preponderante en el plano general de la sociedad, es decir, dicha clase dirigente tiene que dar a su dominación una forma —nacional—, lo cual implica negociar sus intereses con los sectores sociales subordinados (Gramsci 1971; Torres Rivas 1981) y construir una “semiótica” de la integración social, mediante el liderazgo moral e intelectual de la élite en la construcción de un “proyecto nacional”.

La nación se refunda periódicamente en función del proyecto hegemónico que se pretenda desarrollar. Por ello, es necesario indagar por el sentido y el contenido que en determinado momento histórico los actores políticos dan a su concepto de nación, y por los criterios y propósitos con que ellos han promovido la idea de integración nacional. En este sentido, nación y nacionalismo son conceptos que

permiten analizar las realidades cambiantes y las modificaciones de una sociedad en el tiempo. Éstos están relacionados con los procesos de cambio estructural con que se ve enfrentada una sociedad en el transcurso de su modernización social y política. Así, es posible reconstruir la evolución del nacionalismo y explicar las diversas formas y funciones que éste ha desempeñado en una sociedad, a fin de responder a los problemas que plantea el desarrollo histórico a los procesos de dominación política y de integración social.

LOS CONCEPTOS DE ÉLITE Y HEGEMONÍA

Según el analista italiano Gaetano Mosca (1984), que fue de los primeros en elaborar el concepto de élite, éste se refiere a un hecho constante en todos los órdenes políticos, y es que siempre hay una minoría selecta que gobierna y una mayoría que es gobernada. El norteamericano Charles Wright Mills (1957) elabora un poco más y contrapone al ser humano común —definido como aquel cuyos poderes “están limitados por el mundo cotidiano en que vive” y “parece con frecuencia movido por fuerzas que no puede comprender ni controlar”— con la élite del poder, “compuesta por hombres que se encuentran en posiciones tales que les permitan trascender el ambiente del hombre común y [...] ocupan posiciones estratégicas de la estructura social en la que están concentrados los instrumentos de poder, de la riqueza y la celebridad”.

Como se puede observar, el concepto de élite es bastante simple y descriptivo, pues sólo nos dice que hay una élite que gobierna pero no por qué es élite y cómo constituye su supremacía en la sociedad. Por ello, dicho concepto hay que complementarlo con el concepto gramsciano de hegemonía, que no sólo parte del hecho de la existencia de una élite, sino que también permite ver su supremacía como dominación de clase y los mecanismos por los cuales dicha dominación se constituye y se hace eficaz.

Gramsci (1971) entiende la hegemonía primariamente en su sentido etimológico de conducir, de ser guía. Con esta idea quiere resaltar la capacidad de una clase para ser guía mediante la organización del consenso y la dirección política, moral e intelectual de la sociedad. Distingue Gramsci entre dominio de clase y dirección de clase en un doble sentido: en primer lugar, aunque es posible el dominio sin dirección, éste puede conducir a una dictadura sin hegemonía o a una supremacía abocada a la crisis, por carecer de arraigo en las

bases sociales. En segundo lugar, el tipo de dirección que supone la hegemonía requiere el consenso de los dirigidos y la necesidad de negociar con éstos la dominación de clase. Dicha negociación es doble: por un lado, entre la fracción de la clase dominante que quiere constituirse en hegemónica y las otras fracciones de clase, y por el otro, entre éstas y las clases subordinadas. No puede existir la dominación de clase sin una verdadera dirección social.

La hegemonía, supone, pues, la existencia de una clase dirigente que se ve en la necesidad de organizar su papel preponderante en el plano general de la sociedad, es decir, dicha clase dirigente tiene que dar a su dominación una forma nacional, lo cual implica negociar sus intereses con los sectores sociales subordinados y construir una “simbología” de la integración social, mediante el liderazgo moral e intelectual de la élite en la construcción de un “proyecto nacional”.

En síntesis, la especificidad de lo nacional no hay que buscarla únicamente en los elementos étnicos, culturales o simbólicos, tan en boga hoy en día en la definición de la nación, sino en la articulación de estos elementos con los aspectos económicos y políticos, expresados en un proyecto nacional liderado por una élite moderna que negocia dicho proyecto con los sectores sociales subordinados. Soy consciente de que un aspecto del concepto de nación aquí planteado es la resistencia de estos últimos sectores al proyecto nacional hegemónico y el consecuente surgimiento de proyectos nacionales alternativos. No obstante, en lo que sigue, voy a presentar, muy esquemáticamente, tres intentos de la élite colombiana para desarrollar dicho proyecto nacional durante el siglo XX, y las dificultades internas que ésta ha tenido, dada su fragmentación, para negociar su intereses entre sí y con las sectores sociales subordinados, lo cual permitiría plantear la hipótesis de la existencia de una crisis del proyecto nacional en Colombia.

LAS VICISITUDES DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN PROYECTO NACIONAL

En primer lugar, el intento de López Pumarejo, en los años treinta del siglo pasado, quien basó su gobierno en la necesidad de desarrollar un proyecto nacional modernizador que incluía la industrialización, la formación de una clase obrera, la expansión del mercado y la relación salarial, el fortalecimiento de la capacidad intervencionista del Estado, la redistribución del ingreso y la riqueza, la secularización

de la sociedad y la integración de los sectores sociales subordinados. A este respecto, decía López al aceptar su candidatura, en noviembre de 1933:

Los principales yerros y vicios de nuestra democracia surgen, en mi sentir, de una falla fundamental en las relaciones de las clases directoras del país y las masas populares. La facilidad y la costumbre de constituir gobiernos de casta han venido desligando a las primeras de las segundas. No encuentro en la historia nacional el ejemplo de un período de gobierno que no se haya constituido como una oligarquía, más o menos disimulada, o que no haya derivado hacia esa forma de mando, olvidando sus obligaciones con los electores (citado por Tirado Mejía 1989, 305).

Y al responder, ya como presidente, a una petición de los terratenientes para que interviniera represivamente contra los campesinos en un conflicto de tierras, reconocía que dicho conflicto se debía a las injustas condiciones laborales en que los primeros mantenían a los segundos, pero se quejaba de que

no hay todavía ningún modo de obrar sobre los propietarios de tierras y grandes industriales para prevenir los conflictos con un criterio más humano, más liberal, más generoso, que corrija las injusticias e impida la aplicación de algunos reglamentos de trabajo, que mantienen al campesino sujeto a un régimen feudal (citado por Tirado Mejía 1989, 309).

Precisamente, esta circunstancia —unida a la falta de una reforma agraria, que en Colombia se ha venido aplazando desde 1936, por falta de voluntad política de las élites— generó en Colombia una situación que ha sido caldo de cultivo para la violencia armada.

El fracaso de la política de integración nacional de López Pumarejo contrasta con procesos exitosos de integración territorial y cohesión social que se desarrollaron en la segunda del siglo XIX y comienzos del XX, como producto de una visión de la élite. Me refiero a la colonización antioqueña, que fue fundamental en la constitución de la región, la cultura y la economía del café, que durante muchos años, y hasta hace muy poco, fue el motor de la economía colombiana, ya que permitió la acumulación de capital necesaria para la industrialización del país. A mediados del siglo XIX, la actual zona cafetera era una región selvática

y baldía al suroccidente del país. Aunque su colonización no estuvo exenta de violencia y espontaneidad, el impulso decidido de la élite comercial y política del departamento de Antioquia hizo posible un desarrollo agrícola, comercial y poblacional significativo de la región cafetera (Brew 1977; Palacios 1980a). En la segunda mitad del siglo XIX los comerciantes de Medellín adquirieron grandes extensiones de tierra al suroccidente del departamento, fomentaron la inmigración y donaron terrenos a quienes estuvieran dispuestos a trabajar en la construcción de caminos que comunicaran esta zona con la capital del departamento, trabajaran en la agricultura y la minería, o quisieran fundar poblaciones (Brew 1977, 176-177).

La conducción de la élite y la importancia que adquirió el café como producto de exportación hicieron de esta región una de las más integradas del país desde el punto de vista económico, político y social. Esta integración se expresó en una serie de organizaciones e instituciones, tales como los comités de cafeteros, que articularon los niveles local, departamental y nacional de la actividad cafetera, a cuya cabeza se encontraba la poderosa Federación Nacional de Cafeteros. Esta integración dio lugar al surgimiento de nexos de solidaridad, símbolos y modos de vida que conformaron la “cultura cafetera”, la cual ha tenido mucho que ver en la formación de la nacionalidad colombiana (el orgullo nacional asociado a la idea de que Colombia produce el mejor café del mundo, y la proyección internacional de la imagen del campesino colombiano como “Juan Valdez”). Sin embargo, es necesario decir que, en los últimos años, esta integración ha empezado a erosionarse a causa de la crisis de la economía cafetera, inducida por el modelo de apertura económica y las condiciones económicas globales, que ya no favorecen la formación de pactos mundiales y carteles de productores en la comercialización de productos primarios, los cuales fueron decisivos en el éxito de la actividad cafetera colombiana. Dicha crisis ha erosionado la calidad de vida del campesino cafetero y las posibilidades de las instituciones cafeteras de seguir manteniendo este modelo de integración.

Si el Estado se define como una relación social de integración y el conjunto de instituciones y mecanismos que la hacen posible, se podría decir, guardadas las proporciones, que la Federación de Cafeteros y su proyecto de sociedad cafetera fue un poderoso factor de cohesión social en Colombia. Mi propósito con estas reflexiones es ilustrar cómo la actual clase dirigente ha fallado en la construcción del Estado-nación en Colombia debido a su falta de visión de largo

plazo y su incapacidad para integrar la sociedad y el territorio, pues el suroriente del país está hoy huérfano de una clase dirigente que conciba e impulse su desarrollo socioeconómico y su integración social.

La fragmentación regional, política y social de la clase dirigente (Palacios 1980b) ha impedido la estructuración de un sistema efectivo de poder, y ha sido una de las causas de que su centralización sea débil. Pero, especialmente, esta fragmentación ha incidido en la falta de liderazgo y de capacidad de las élites para imaginar y lograr una sociedad, un territorio y una economía integrados, es decir, para construir un Estado-nación. Esta situación se manifiesta, entre otras cosas, en la incapacidad de la élite para elaborar una política de ampliación del mercado interno mediante procesos de colonización que integren territorios y poblaciones marginales, que, por desgracia, son casi más de la mitad del país.

EL FRENTE NACIONAL

El Frente Nacional fue otro intento frustrado de hegemonía, pues este acuerdo entre élites degeneró en una amalgama social y política de premodernidad y modernidad. En efecto, la vieja y cruenta lucha por el liderazgo para la conducción del país entre la fracción conservadora de la élite —que basaba su predominio principalmente en la continuidad de la sociedad agraria y tradicional— y la fracción modernizante del liberalismo —que abogaba por una sociedad industrializada y moderna— se solucionó mediante un pacto mutuamente beneficioso: los partidarios de la modernización lograron la colaboración del sector tradicional para la industrialización del país, a cambio de que dicho sector pudiera conservar parte de sus privilegios, basados en la continuidad parcial de la sociedad tradicional. Ello contribuye a explicar por qué en Colombia han fracasado los diversos intentos de reforma agraria; por qué en gran parte del territorio nacional las relaciones políticas son de carácter clientelista; y por qué la gran propiedad territorial tributa muy poco.

La exacerbación del clientelismo ha reducido la autonomía relativa del Estado y ha producido un divorcio entre la élite política y la élite económica, lo cual, a su vez, ha conducido a una fragmentación del Estado: mientras la élite política se expresa y actúa a través del Congreso y otras instituciones públicas no técnicas, la élite económica lo hace por medio de las instituciones responsables del diseño de la política

económica, tales como el Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. Este último aspecto se puede evidenciar en dos hechos: primero, en las diversas reformas administrativas que desde 1968 se vienen realizando para tratar de sustraer del influjo del clientelismo de la clase política a las entidades públicas que directamente intervienen en el manejo de la política económica, y segundo, en el papel protagónico que en ciertas coyunturas críticas ha desempeñado el Consejo Gremial Nacional, el cual ha desplazado a los partidos políticos tradicionales en su función de plantear ante el Estado los problemas y preocupaciones de carácter general. A este respecto, son ilustrativas las afirmaciones de César González, cuando era presidente del Consejo Gremial Nacional, en 1997:

Las instituciones gremiales están llamadas a desempeñar un papel cultural de creación de opinión pública y de fortalecimiento ciudadano. Ello es así, por cuenta de las debilidades que exhibe nuestra sociedad en el ejercicio de una real acción pública en aras de resolver nuestros problemas fundamentales. Aquí, la noción de acción pública no hace referencia tan sólo al manejo de los poderes y los instrumentos estatales; hablo de la actividad por parte del público, por parte de la sociedad civil, dirigida al logro de los objetivos de interés general. La paz, la modernidad cultural, una identidad digna de Colombia en la comunidad internacional y el crecimiento económico sostenido y sostenible, son nuestros intereses fundamentales (1997, 75-76).

NEOLIBERALISMO Y FRAGMENTACIÓN

Esta fragmentación de las élites —que se traduce, a su vez, en una fragmentación de las instituciones estatales— ha afectado la eficacia del régimen, es decir, su capacidad para imponer una dirección a la sociedad, especialmente en un contexto de cambio de modelo de desarrollo. Dicha situación es reforzada por la naturaleza neoliberal del nuevo modelo, cuyo carácter excluyente limita las posibilidades de la élite de hacer alianzas entre sí y con otros sectores sociales.

La adopción del modelo neoliberal de desarrollo económico implica, entonces, una recomposición de las relaciones entre las clases sociales. Analizar este fenómeno requiere considerar dicho modelo como algo más que una serie de medidas de política macroeconómica, para pensarlo como un proyecto de sociedad. Por “proyecto

de sociedad” se entiende el modelo de desarrollo económico que —desde la perspectiva de la concepción de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y la economía— tienen el sector o los sectores sociales que aspiran a liderar el proceso de transformación social.

Esta redefinición de las relaciones entre las distintas clases sociales y de éstas con el Estado y la economía, implica, a su vez, una modificación del régimen político. Tradicionalmente, el régimen político se ha definido, en términos estrechos, como el conjunto de reglas e instituciones que regulan la lucha por el poder político y las relaciones entre las distintas ramas del poder público. Sin embargo, el régimen debe incluir, también, las reglas que regulan las relaciones entre las clases sociales y sus expresiones organizativas, y entre éstas y los partidos políticos y el Estado. Por lo tanto, la principal función del régimen político es actuar como elemento de articulación entre el Estado y el modelo de desarrollo en cuanto principio organizativo de la sociedad, es decir, como la posibilidad de realizar alianzas entre distintos sectores sociales, a fin de imprimir una dirección al proceso social. La idea del modelo económico como proyecto de sociedad también produce consecuencias para el concepto de “autonomía del Estado”. En su concepción tradicional (Poulantzas 1979; Skocpol 1985), dicha autonomía se ha entendido como la capacidad del Estado para tomar distancia respecto de intereses parciales de la sociedad civil. Por el contrario, la existencia de un proyecto de sociedad exige que la acción estatal sea el resultado de una combinación de fortaleza interna de las instituciones estatales y de su articulación con los sectores clave de la sociedad civil que aspiran a liderar el proceso de transformación social (Evans 1995). En este sentido, el régimen político es el vínculo de unión entre el Estado y el modelo de desarrollo económico, y permite desplegar este último como un proyecto de sociedad o impedir u obstaculizar su implementación.

Dicho proyecto de sociedad se desarrolla a través de compromisos y reformas, en los cuales deben ser tenidos en cuenta los intereses de diferentes grupos sociales. Pero el cambio de modelo económico hizo inoperantes los viejos acuerdos entre las élites y clases sociales que sustentaban y hacían posible el funcionamiento del anterior modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, lo cual impuso la necesidad de lograr unos nuevos acuerdos que expresaran la nueva correlación de fuerzas sociales.

Sin embargo, la posibilidad de lograr los nuevos acuerdos y alcanzar los nuevos consensos para el nuevo liderazgo hegemónico se vio limitada

por dos razones. En primer lugar, por la división entre las élites económicas, debido a la apertura e internacionalización de la economía. Las élites se dividieron, en los años noventa, en aquellas que incorporaron avances tecnológicos y se conectaron a los circuitos productivos y financieros mundiales, y aquellas menos competitivas que actuaron con base en el mercado nacional. Mientras las primeras abogaron en favor del libre comercio y la internacionalización de la economía, las segundas lo hicieron en favor del proteccionismo o la apertura gradual. Esta controversia se presentó durante el gobierno de César Gaviria: Rudolf Hommes (ministro de Hacienda), apertura acelerada *vs.* Ernesto Samper (ministro de Desarrollo), apertura gradual. En segundo lugar, por la exclusión de sectores sociales subordinados, debido, entre otras razones, a los intentos de reducción del gasto público de carácter social y de subsidios estatales, y a la generación de desempleo. Ambas dimensiones del proceso de reestructuración económica limitaron las posibilidades de las élites de hacer alianzas entre sí y con otros sectores sociales, a fin de construir democráticamente unas nuevas reglas de juego que regularan las relaciones entre los actores sociales y políticos.

En esta perspectiva, se podría plantear que el nuevo modelo económico ha producido una fragmentación en la clase dirigente empresarial del país. Tradicionalmente, ésta se expresaba a través de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), que representaba sus intereses económicos. Sin embargo, en los años noventa la clase empresarial se ha dividido entre el sector de los llamados “Cuatro Grandes” conglomerados económicos, cuyos intereses están ligados a la apertura e internacionalización de la economía, y el sector que representa la industria nacional, la cual fue afectada por la apertura misma. Este hecho podría explicar el distanciamiento que en los últimos cuatro años se ha producido entre la ANDI y el Consejo Gremial, por una parte, y los llamados “Cuatro Grandes”, por la otra.

Dicha fragmentación puede sustentarse en el estudio de Gabriel Misas (1994) sobre la industria nacional. Este autor argumenta que las características más visibles de la acumulación de capital en las últimas dos décadas son la formación de grandes grupos económico-financieros y el crecimiento acelerado del ahorro financiero. Estos dos fenómenos muestran que la lógica de la acumulación no ha estado centrada en la expansión de la producción manufacturera. Es decir, dichos grupos se han dedicado a adquirir la propiedad de las empresas

existentes y no a generar activos reales nuevos. Surge así un sector empresarial con grandes excedentes financieros, situado en posición de control respecto de un gran número de empresas nacionales y que se favorece de una política de apertura de la economía y de privatización de funciones estatales, sobre todo en lo que tiene que ver con las telecomunicaciones, la generación de electricidad y la exploración y refinación de petróleo.

La apertura económica también ha afectado al sector agrario, tanto al que produce para el consumo interno como al externo. El caso más dramático es el del sector cafetero, el cual pasó de representar el 80% de las exportaciones del país en la década de los cincuenta, a representar el 18% en la de los noventa (Misas 1994). Por lo tanto, la drástica reducción de la participación del sector agrícola en la generación de divisas ha significado, también, una pérdida considerable de poder en la orientación de la política macroeconómica, y, a su vez, esta situación puede estar afectando su capacidad de influencia política y movilización social.

A esta fragmentación de las élites hay que agregar el surgimiento de una nueva: la élite tecnocrática. Desde la segunda mitad del siglo xx la fragmentación se manifestó en la primacía de los economistas sobre los abogados y los políticos en la elaboración de las políticas públicas. Hasta los años sesenta los políticos y los abogados ejercieron un manejo exclusivo y privilegiado de las instituciones estatales y de la política económica; y la actividad política y la pertenencia a los partidos tradicionales fueron eficaces mecanismos de movilidad social y prestigio. Sin embargo, como afirma Palacios, desde 1948 la militancia en los partidos políticos no ha sido para los profesionales un canal de movilidad social (2001, 115).

En los años sesenta los procesos de industrialización y “semimodernización” se consolidaron en el país, y las funciones económicas del Estado se incrementaron y se hicieron más complejas. Ello coincidió con el desarrollo de la economía como actividad académica y como carrera. Los economistas empezaron, entonces, a sustituir a los abogados y a los políticos, quienes permanecieron como representantes de las relaciones y de la cultura políticas más tradicionales (Palacios 2001, 115).

La visión de la nueva élite tecnocrática es expresada por Carlos Caballero Argáez, uno de los más connotados asesores económicos de los gobiernos de la década de los noventa, y defensor de la adopción del modelo neoliberal en el país, cuando afirma:

En Colombia nos ha costado mucho trabajo comprender las implicaciones de los cambios que tuvieron lugar en el mundo en la última década y, naturalmente, las del proceso que llamamos de “apertura”, iniciado a principios de los años noventa en el país. No se trataba simplemente de abrirnos al comercio y a la inversión extranjera —apertura comercial y liberalización financiera— sino de algo mucho más profundo. Del manejo de la política y de la economía en el mundo de finales de siglo xx [...] Pero cambiar tenía y tiene riesgos. En este caso específico, afectaba a los políticos tradicionales, que veían mermados su poder y su capacidad para hacer favores y cobrar por ellos. Se veían, igualmente, obligados a modificar su manera de actuar. Y a las empresas productivas y a los grupos económicos que se enfrentaban a la necesidad de rediseñar sus estrategias, de redefinir los sectores en los cuales debían estar, de aumentar la inversión para competir y de abrirse al mundo. El cambio era, además, difícil de transmitir y de vender a las gentes, porque generaba nostalgia del pasado (Caballero 1998).

EL MODELO NEOLIBERAL FRENTE A
LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Pero la historia de las fragmentaciones sociales no acaba aquí. La crisis de hegemonía se ha agravado, por la imposibilidad de las élites de llegar a un consenso sobre la forma de estructurar el orden social. A este respecto, compiten el proyecto de sociedad que surgió de la Constitución de 1991 y el que surgió del modelo económico neoliberal. El primero fue impulsado por las fuerzas progresistas socialdemócratas, y el segundo, por la élite tecnocrática y por las instituciones y fuerzas de la globalización.

Estos dos proyectos han avanzado paralelamente desde 1991 y ninguno de los dos ha logrado el consenso suficiente para imponerse. En la euforia inicial de democratización que generó la Asamblea Constituyente, la sociedad colombiana no se dio cuenta de que entre los dos proyectos había grandes desencuentros conceptuales y de aplicación que, a la postre, desembocaron en la situación actual de imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre los criterios que debe inspirar la legislación para la distribución de los recursos sociales.

La Constitución de 1991 introdujo la serie de cambios que todos conocemos, pero también otros, de los cuales hemos sido menos conscientes, tales como: a) la introducción de criterio de

justicia distributiva y de liberalismo social para la asignación de los recursos sociales, y b) una nueva concepción del derecho, menos formal y rígida, donde el intérprete de la ley tiene un papel más activo en su creación y aplicación. Esta nueva concepción le ha dado un mayor peso al derecho en la estructuración de la sociedad y en la garantía de los derechos individuales y sociales, ampliando su cobertura a áreas que tradicionalmente escapaban de él, como la economía y las relaciones de los colombianos con lo público. Esta nueva concepción del derecho ha requerido del respaldo de una jurisprudencia constitucional más comprometida con la cultura de la democracia y de los derechos humanos, que había primado hasta finales de la década de los ochenta.

Aunque es cierto que en la concepción de la economía la Constitución de 1991 combina elementos socialdemócratas y neoliberales, el significado de dicha Constitución en una sociedad de desigualdades como la colombiana —donde el Estado de bienestar ha sido siempre muy raquítico— se ha centrado en la introducción de las ideas fuertes de justicia social, pluralismo y multiculturalismo, y de una amplia definición de los derechos fundamentales, incluidos entre éstos no sólo los derechos políticos individuales, sino también los socioeconómicos y los colectivos.

La Corte Constitucional fue concebida por la Asamblea Constituyente como la entidad con el poder necesario para desarrollar el contenido del Estado social de la Constitución del 1991. Por ello su puesta en marcha alteró el tradicional balance de poder entre las distintas instituciones estatales y dio una nueva configuración al sistema político. Ello explica los llamados choques de trenes y las confrontaciones entre las Cortes y entre la Corte Constitucional y el Banco de la República, y en general, las instituciones encargadas del diseño de la política económica y de la seguridad social.

Pero las fuerzas progresistas y modernizadoras que dieron origen a la nueva Constitución se fragmentaron en la etapa posconstituyente y no lograron consolidar su predominio sobre las fuerzas tradicionales. Por lo tanto, la Corte Constitucional ha tenido un texto en qué basar sus decisiones, pero le falta un contexto, es decir, una correlación de fuerzas similar a la que dio origen a la Constitución. A través de la jurisprudencia, la Corte ha intentado llenar ese vacío apoyada por las nuevas instituciones de la tutela y las acciones populares.

Además, la falta de eficacia de la administración pública y de representatividad del Congreso, y del sistema político en general, ha

llevado a diversos sectores sociales a plantear frente al poder judicial problemas que deberían ser asumidos en instancias administrativas. Y esta intervención judicial es considerada legítima por muchos sectores sociales que creen que, al menos, existe un poder que actúa en forma progresista y eficaz a favor del ciudadano. Por otra parte, la violencia ha incrementado los costos de la acción y la movilización de los movimientos sociales, pues muchos de sus líderes han sido asesinados. Ello conduce a estos movimientos a ver en el activismo judicial —especialmente en el de la Corte Constitucional— una alternativa menos riesgosa para lograr sus reivindicaciones (Uprimny y García 2004). Pero, a pesar de ello, la labor de la Corte como institución no ha encontrado el suficiente consenso para consolidarse. Desde las concepciones autoritarias de ciertos sectores del Gobierno y de la sociedad civil, y desde el proyecto de sociedad neoliberal, encuentra fuerzas que le son adversas, y que han planteado su reforma.

Por su parte, el principal significado del nuevo modelo económico ha sido el desarrollo de una lógica de mercado en la asignación de los recursos, la búsqueda del equilibrio fiscal, la disminución de la regulación estatal de la economía, y, especialmente, la introducción de criterios de justicia retributiva o conmutativa en la asignación de los recursos sociales.

Una de las instituciones emblemáticas de dicho proyecto es el Banco de la República, debido al reconocimiento constitucional de su autonomía respecto del Gobierno, que inicialmente había centrado su labor en el manejo de la tasa de interés y de la tasa de cambio, pero al que la Corte Constitucional ordenó considerar entre sus objetivos la producción y el empleo.

El argumento de quienes están en contra de las decisiones de la Corte Constitucional es que éstas generan inestabilidad macroeconómica, son costosas e ineficientes. Codirectores del Banco de la República como Salomón Kalmanovitz (2001) y Sergio Clavijo (2001), entre otros, han abogado, en sendos libros, porque los principios de la economía, tales como escasez de recursos, restricción presupuestal, seguridad normativa, transparencia y oferta y demanda sean los que rijan la asignación de los recursos sociales. Estos autores han criticado a la Corte Constitucional, a la cual han tildado de populista, por el reconocimiento de prestaciones sociales a personas específicas, en aras de la preservación de la igualdad abstracta de un genérico derecho de ciudadanía, como si ésta no se concretara en la exigencia de reales derechos económicos y sociales.

No tienen en cuenta los altos funcionarios del Gobierno y del Banco de la República que la Constitución de 1991 opuso a los principios de justicia conmutativa, propios del mercado, los principios de la justicia distributiva, cuyo criterio de asignación no es económico sino extra-económico, es decir, político. Lo cual, por supuesto, afecta el gasto público, pero ello es consecuencia de una decisión colectiva fundacional, donde políticamente se decidieron los criterios y las prioridades en la asignación de los recursos sociales. La estabilidad macroeconómica es una condición básica para el crecimiento de la economía, pero ella no puede ir en contravía de los acuerdos políticos de la sociedad, a fin de democratizarla mediante el acceso efectivo de toda la población a los beneficios básicos del desarrollo socioeconómico.

En síntesis, lo que la confrontación entre los dos proyectos de sociedad está mostrando es que no hay un acuerdo sobre los fundamentos del orden social y sobre si la asignación de los bienes y las oportunidades sociales debe hacerse a partir de los criterios políticos y las normas jurídicas, o a partir de principios tecnocráticos y de la ciencia económica.

Es, entonces, en este contexto —de un Estado en formación que no logra integrar la sociedad y el territorio, de lenta erosión de la función mediadora y articuladora del bipartidismo, de fragmentación de la élite y ausencia de hegemonía y de dirección moral e intelectual de la sociedad, y de resistencia de actores sociales y tradicionales al estilo tecnocrático de toma de decisiones— que retorna el líder carismático a América Latina, incluyendo a Colombia.

CONCLUSIÓN

A manera de conclusión, podemos decir, en primer lugar, que no bastan los elementos étnicos, culturales o simbólicos para constituir una nación, si éstos no están articulados a los aspectos económicos y políticos, expresados en un proyecto nacional, liderado por una élite moderna que negocia dicho proyecto con los sectores sociales subordinados. Y en segundo lugar, que las élites colombianas no han logrado, hasta hoy, construir y desarrollar un proyecto incluyente de país y de nación. Para ello, basta observar las profundas fracturas en la sociedad colombiana, los desacuerdos entre las élites sobre la orientación del país, la agudización del conflicto armado, la exclusión que sufren grandes sectores de la población y la pobreza que afecta a la gran mayoría de los colombianos.

Es, entonces, de una parte, un Estado en formación que no logra integrar la sociedad ni el territorio, la lenta erosión de la función mediadora y articuladora del bipartidismo, la fragmentación de la élite y su falta de hegemonía y de dirección moral e intelectual de la sociedad, y de otra, la resistencia de los actores sociales y tradicionales al estilo tecnocrático de toma de decisiones, lo que permitiría hablar de una crisis de proyecto nacional en Colombia. Este escenario propicia el retorno de líderes carismáticos, no sólo al país sino a América Latina. El vacío dejado por la falta de una orientación orgánica de la sociedad es llenado por el líder carismático. Al respecto, son ilustrativos los casos de Colombia y Venezuela, donde la crisis del bipartidismo dio paso al surgimiento de sendos líderes mesiánicos. El contraste son los casos de la alianza entre los socialistas y la democracia cristiana en Chile, y el arribo del PT al poder del Estado en Brasil, partidos que se caracterizan por un largo y sólido arraigo en los sectores populares, lo cual ha cerrado el paso a fuertes liderazgos personales. El problema, como se sabe, es que los liderazgos personales terminan generando seguidores y no ciudadanos.

REFERENCIAS

- Anderson, Benedict. 1994. *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bolívar, Ingrid, Germán Ferro y Andrés Dávila. 2001. *Nación y sociedad contemporánea*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Bolívar, Ingrid, Julio Venegas y María Vásquez. 2001. Estetizar la política: lo nacional de la belleza y la geografía del turismo. En *Belleza, fútbol y religiosidad popular*, coords. Ingrid Bolívar, Germán Ferro y Andrés Dávila, 45-84. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Brew, Roger. 1977. *El desarrollo económico de Antioquia, desde la Independencia hasta 1920*. Bogotá: Banco de la República.
- Caballero, Carlos. 1998. El cambio: más que un eslogan. *El Tiempo*, 24 de junio.
- Clavijo, Sergio. 2001. *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*. Bogotá: Alfaomega, Cambio.
- Connor, Walter. 1994. A Nation is a Nation, is a State, is an ethnic group, is a... En *Nationalism*, eds. John Hutchinson y Anthony D. Smith, 63-46. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.

- Ferro, Germán, 2001. El Divino Niño: ícono para una nación. En *Belleza, fútbol y religiosidad popular*, coords. Ingrid Bolívar, Germán Ferro y Andrés Dávila, 9-44. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Gellner, Ernest. 1988. *Naciones y nacionalismo*. Madrid: Alianza.
- González, César. 1997. Los muertos que vos matáis. *Poder & Dinero*, septiembre.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. Nueva York: International Publishers.
- Habermas, Jürgen. 1998. Ciudadanía e identidad nacional. En *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Jürgen Habermas, 619-644. Madrid: Trotta.
- Hobsbawm, Eric. 1991. *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica.
- Kalmanovitz, Salomón. 2001. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Mills, Charles Wright. 1957. *La elite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Misas Arango, Gabriel. 1994. Elementos para una política de desarrollo para la industria colombiana. En *Integración y equidad: democracia, desarrollo y política social*, coord. Jorge A. Bernal, 185-201. Bogotá: Viva La Ciudadanía, S. O. S. Colombia.
- Mosca, Gaetano. 1984. *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Palacios, Marco. 1980a. *Coffee in Colombia, 1850-1970. An economic, social, and political history*. Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.
- . 1980b. La fragmentación de las elites regionales en Colombia: una perspectiva histórica. *Revista Mexicana de Sociología* XLII (4): 1663-1687.
- . 2001. *De populistas, mandarines y violencias: luchas por el poder*. Bogotá: Planeta.
- Poulantzas, Nicos. 1979. *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI.
- Skocpol, Theda. 1985. Bringing the State back in. En *Bringing the State back in*, eds. Peter Evans, Dietrich Reuschmeyer y Theda Skocpol, 3-37. Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 1992. *Coercion, capital and the European States, AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell.
- Tirado Mejía, Álvaro. 1989. López Pumarejo: la Revolución en Marcha. En *Nueva historia de Colombia*, tomo 1, coord. Álvaro Tirado Mejía, 305-348. Bogotá: Planeta.
- Torres Rivas, Edelberto. 1981. La nación: problemas teóricos e históricos. En *Estado y política en América Latina*, ed. Norbert Lechner, 87-132. México: Siglo XXI.
- Uprimny, Rodrigo y Mauricio García-Villegas. 2004. Corte Constitucional y emancipación social en Colombia. En *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, coord. Boaventura de Sousa Santos, 255-291. México: Fondo de Cultura Económica.

