

Colombia en el cambio de siglo: actores sociales, guerra y política

El artículo indaga sobre la relación entre las formas de ejercer la política, la creciente guerra interna y el comportamiento de los actores sociales en Colombia. Se apoya en una base de datos sobre protestas sociales entre 1975 y 2000, que describe los sectores que las practican, los motivos y la distribución regional. Reflexiona luego sobre el sentido cultural de las luchas sociales, la modificación del repertorio de motivos de lo material a lo político y simbólico, el impacto de la guerra interna en los actores sociales y la reciente «repolitización» de lo social. Concluye con una discusión sobre la debilidad de los actores en las actuales condiciones colombianas.

Mauricio Archila Neira

Cualquier observador de la situación colombiana de la segunda mitad del siglo xx se sorprende ante la coexistencia de una creciente guerra interna con una economía estable –salvo en los últimos tres años– y una democracia representativa que se considera la más antigua de América Latina. En realidad lo que ha sucedido en Colombia es una recurrente crisis de legitimidad de un sistema político caracterizado por un obsoleto bipartidismo que se ingenia las

Mauricio Archila Neira: Ph.D. en Historia; profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia; investigador del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep). Trabaja temas históricos sobre clase obrera y movimientos sociales dentro de los que se destacan sus libros *Cultura e identidad obrera: Colombia 1910-1945* y la compilación con Mauricio Pardo, *Movimientos sociales, Estado y democracia*.

Palabras clave: actores sociales, protestas sociales, Colombia.

formas de sobrevivir a costa de restringir la participación popular. Los sucesivos intentos de relegitimar el régimen como el pacto bipartidista que rigió al país entre 1958 y 1974, que se prolongó informalmente hasta fines de los años 80, o la proclamación de una nueva Constitución en 1991, no han superado la crisis estructural. El manejo macroeconómico, caracterizado por la combinación de un tímido proteccionismo con un creciente neoliberalismo, hace agua con la recesión de fines de siglo. En el medio se coló una guerra que lejos de disminuir aumentó desde los 80 e incorporó nuevos actores además de las guerrillas de izquierda: los narcotraficantes y los paramilitares, ambos con gran poder de destrucción. El impacto que estos procesos han tenido en los actores sociales colombianos es el propósito de este ensayo.

Las protestas sociales de los últimos 25 años

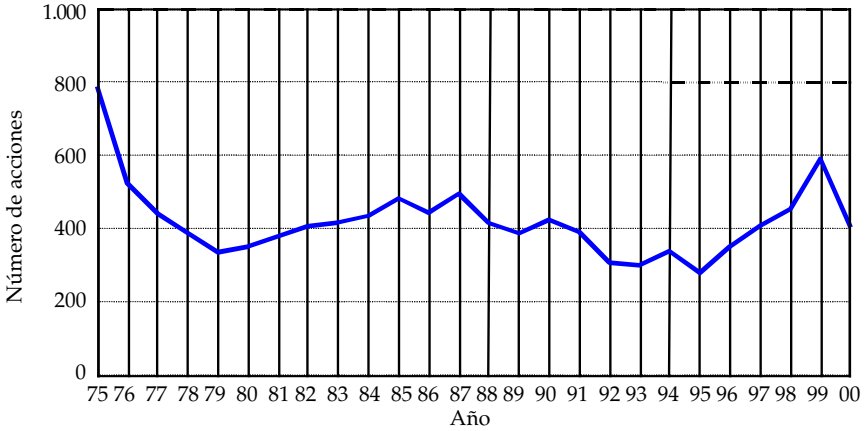
Para abordar el tema me apoyaré en la base de datos sobre protestas sociales construida por el Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep, que entre el 1º de enero de 1975 y el 31 de diciembre de 2000 registró un total de 10.975 luchas de obreros, campesinos, pobladores urbanos, estudiantes, indígenas, mujeres, trabajadores independientes, gremios empresariales y presos¹. La categoría para capturar la información fue la *Protesta Social*, entendida como aquella acción social colectiva de más de 10 personas que irrumpe en espacios públicos para expresar intencionalmente demandas o presionar soluciones ante el Estado en sus distintos niveles o ante entidades privadas. Puede ser expresión de movimientos sociales pero no necesariamente los generan, puesto que estos requieren más permanencia y pueden acudir a otras acciones distintas de la protesta para adquirir visibilidad. Como modalidades de protesta se consideraron seis: huelgas o ceses de actividad; movilizaciones, marchas o mítines; invasiones de tierras; tomas de entidades; bloqueos o cortes de vías; y confrontaciones o enfrentamientos con la fuerza pública distintas de las acciones armadas.

En cuanto a actores, los trabajadores asalariados libraron 34% de las protestas en los 26 años estudiados, los pobladores urbanos 28%, los campesinos e indígenas 17%, los estudiantes 16% y resto de actores estudiados 5%. En términos del comportamiento anual descrito en el gráfico 1, se nota una tendencia en forma de *U* con gran intensidad de protestas al inicio del periodo y al final, con la excepción del año 2000.

1. Dicha base de datos, única en el país, resultó de la investigación «25 años de luchas sociales en Colombia» adelantada por el equipo de Movimientos Sociales del Cinep y cofinanciada por Colciencias. La fuente principal fue la prensa nacional y regional; también se contó con acceso a documentación generada por los actores sociales.

Gráfico 1

**Comportamiento anual de las luchas sociales en Colombia
 (1975-2000)**



La trayectoria de las luchas de los cuatro actores más visibles es disímil por lo que es difícil sostener la hipótesis de un campo popular unificado o siquiera de la existencia de «ciclos de protesta» como se ha encontrado para otros países del área². En particular es notoria la diferencia en el comportamiento de los campesinos e indígenas que trazan una curva inversa a la común. Si bien hay factores del contexto social y político que explican algunas respuestas similares –por ejemplo el impacto negativo para las luchas de las políticas represivas de fines de los años 70 o de la «guerra sucia» en los 80–³, predomina una dinámica propia en cada actor.

Para la cuantificación de las protestas se establecieron 11 motivos principales que guardan una lógica de lo material a lo político y simbólico: condiciones de trabajo, tierra y vivienda, servicios públicos y transporte, servicios sociales, violación de leyes o pactos, derechos humanos, autoridades, políticas estatales, solidaridad, condiciones ambientales y conmemoraciones. En el gráfico 2 se

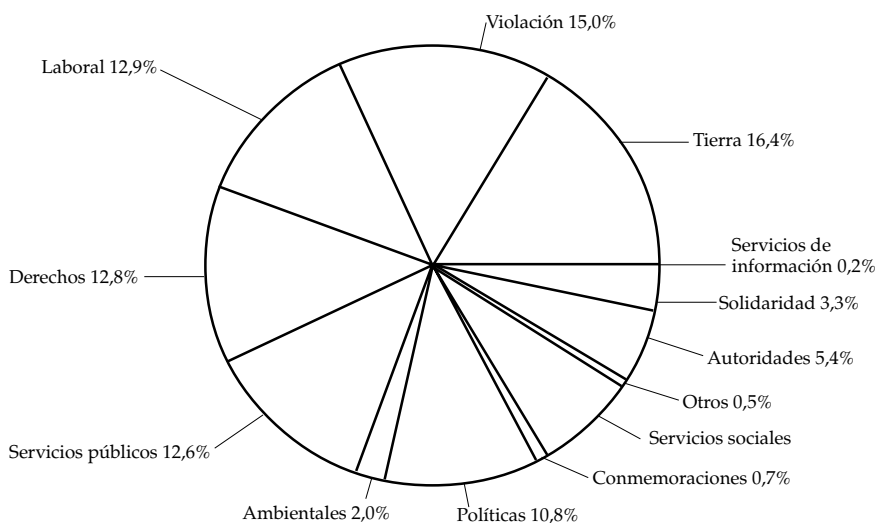
2. Tal parece ser la situación venezolana a partir del «Caracazo» a juicio de Margarita López Maya («La protesta popular venezolana entre 1989 y 1993» en el libro editado por ella, *Lucha popular, democracia, neoliberalismo*, Nueva Sociedad, Caracas, 1999).

3. Por esta última se entiende la persecución y aniquilamiento de la Unión Patriótica (UP) como expresión política de la guerrilla de las Farc, que cobró la vida de otros militantes de izquierda y dirigentes de organizaciones sociales. Aunque no se dispone de cifras exactas, Medófilo Medina habla de 3.500 asesinatos a fines de los años 80 («Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997» en Luz Gabriela Arango [ed.]: *La crisis socio-política colombiana*, CES / Fundación Social, Bogotá, 1997, p. 58).

destaca en primer lugar el peso del motivo tierra y vivienda demandada por campesinos e indígenas así como por pobladores urbanos. Esto sin duda tiene que ver con los procesos de concentración de la propiedad de la tierra y con el creciente déficit de vivienda⁴. El segundo lugar lo ocupan las violaciones de pactos o leyes que afectan especialmente a los asalariados, pero también al conjunto de actores sociales. El 41,2% de las huelgas laborales se adelantó por violación de compromisos contractuales, en especial la retención salarial. Los motivos estrictamente laborales –costo de la vida, salarios y empleo–, que ocurren en el marco de la negociación institucional, ocuparon el tercer lugar en el conjunto de actores, destacándose el peso de los asalariados (39% de sus huelgas fueron por esa razón)⁵.

Gráfico 2

**Demandas de las luchas sociales en Colombia
(1975-2000)**



4. Entre 1960 y 1984 hubo una cierta descomposición de la gran propiedad sin que se redujera la desigualdad social por la fragmentación de la pequeña. Para los años posteriores se reinicia el avance de la gran propiedad mientras continúa la fragmentación de la pequeña (Carlos Salgado y Esmeralda Prada: *Campesinado y protesta social en Colombia, 1980-1996*, Cinep, Bogotá, 2000, pp. 213-217). Las condiciones de los pobladores urbanos no eran mejores. Según cifras oficiales, si para 1951 había una escasez de vivienda de 17.08 por 1.000 habitantes, para 1985 era de 46.92 y para 1993 rayaba en 71 (VVAA: *Estado, ciudad y vivienda*, Inurbe, Bogotá, 1997, p. 47).

5. Los salarios reales no han sufrido el deterioro observado en otros países latinoamericanos por el pausado crecimiento del costo de la vida en Colombia que nunca superó los dos dígitos y ha disminuido a uno en el último lustro. En cambio el desempleo, que fue cercano a 10% a principios de los años 90, hoy raya en 20% (Edgar Baldión y Esteban Nina: «Coyuntura económica e indicadores sociales» en *Boletín* N° 30, SISD / DNP, Bogotá, 2001).

El reclamo por reconocimiento y protección de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario constituye el cuarto motivo para todos los sectores estudiados. Esta es una demanda que asciende a lo largo del periodo estudiado por razones relacionadas con la creciente percepción de su violación por el Estado primero y luego por los diversos actores armados.

Los servicios públicos domiciliarios ocuparon el quinto lugar en demandas para el conjunto de actores, y el primero para los pobladores urbanos. Allí se resalta la incapacidad del Estado para satisfacer en cobertura y calidad los servicios de agua y energía, así como de infraestructura vial y transporte. También pesan

Los territorios con más conflictos sociales coinciden con las áreas más «desarrolladas», y son también zonas de gran violencia, con excepción de Bogotá, sede del poder político

las luchas contra el aumento de tarifas de esos servicios, fruto de las políticas de reajuste presionadas por la banca multilateral. A esto se suman las deficiencias denunciadas en cuanto a servicios sociales, especialmente en educación y salud, que ocuparon el séptimo lugar en las demandas.

Las políticas agenciadas por el Estado en sus distintos niveles son el sexto motivo de protesta. Medidas de corte laboral, agrario, fiscal o educativo, fueron caballos de batalla para los distintos actores. Resalta el peso creciente que tienen hacia el final del periodo estudiado, cuando incluso hubo movilizaciones contra el Plan de Desarrollo propuesto por el presidente Andrés Pastrana (1998-2002). Si se les suman las protestas en contra o a favor de autoridades locales o regionales, que ocuparon el octavo lugar, tenemos un cuadro en donde las demandas estrictamente políticas arrojan 16% del total, cifra nada despreciable⁶.

Los restantes motivos no son muy destacados en términos cuantitativos pero son significativos por la carga simbólica que arrastran. Así las protestas en solidaridad con otros conflictos pesen 3,3% muestran un valor ético, especialmente entre los estudiantes, que son quienes más las adelantan. Lo mismo ocurre con las conmemoraciones de eventos cruciales para los actores sociales –una forma de solidaridad en el tiempo. En cuanto a las demandas ambientales, cuentan poco (2%), pero tienden a aumentar con el tiempo, mostrando nuevas pre-

6. Las pocas protestas en torno de un presidente ocurrieron durante César Gaviria (1990-1994) contra el racionamiento energético, y Ernesto Samper (1994-1998) por la acusación de uso de dinero del narcotráfico en su campaña.

ocupaciones en la sociedad colombiana en concordancia con los vientos que soplan en el planeta.

Por último, en cuanto a distribución de la protesta por unidades territoriales o departamentos, los datos muestran que Antioquia ocupa el primer lugar seguida del Distrito Capital de Bogotá, Santander y Valle. Los conflictos de orden nacional tienen un peso promedio, pero tienden a aumentar con el paso del tiempo. A pesar de los problemas que genera esta agrupación territorial de la protesta, pues hay diferencias socio-económicas entre los municipios que conforman estos departamentos, se pueden constatar dos aseveraciones: los territorios con más conflictos sociales coinciden con las áreas más «desarrolladas» o donde se están abriendo nuevos frentes de riqueza, especialmente extractiva; y son también zonas de gran violencia, con excepción de Bogotá, sede del poder político.



Significado de las protestas sociales

Luego de resumir la historia reciente de las protestas sociales en Colombia, conviene hacer un análisis sobre su significado en torno de cuatro reflexiones.

En primer lugar, a la pregunta básica de por qué protestan públicamente algunos colombianos se puede responder que más que el hambre física o la pobreza como tal, lo que produce la indignación es la percepción de una inequitativa distribución de los bienes y servicios. Teóricamente ello significa que en general las luchas sociales son acciones racionales y no instintivas. En realidad toda protesta está culturalmente mediada porque pone en juego las nociones construidas colectivamente de justicia e injusticia. Otra consecuencia, de orden más

***Colombia
 sigue siendo
 un país
 en donde
 la gente
 resiente
 las carencias
 materiales y
 sobre todo
 la pésima
 distribución
 del ingreso***

empírico, es que la protesta social en Colombia se produce siempre en un contexto relacional por comparación con otras localidades, regiones y, dada la globalización creciente, con otros países, así como con otros grupos sociales, o con el pasado, generalmente idealizado.

Ya se veía que las luchas sociales se producían en las zonas más desarrolladas en términos socio-económicos, o en aquellas que abrían nuevas fuentes de riqueza, especialmente extractiva. Esta constatación refuerza la hipótesis esbozada: no parece que la carencia de condiciones materiales sea el motor de la lucha social sino las desigualdades que la precaria y emergente riqueza genera en la sociedad colombiana. Si a lo anterior se adiciona que estas zonas son las que concentran más acciones bélicas, salvo en el caso de la capital del país, se concluye que hay coincidencia espacial entre violencia y acción social colectiva, pero ellas no están asociadas con la pobreza. En otras palabras, al contrario de lo que predica la insurgencia armada, la reciente violencia colombiana no se podría explicar, y menos justificar, a partir de carencias materiales. El problema, como ya se dijo, remite a la legitimidad del Estado.

Una segunda reflexión gira en torno de la modificación que sufren las demandas sociales con el paso del tiempo –lo más cercano a un cambio en su repertorio. Desde el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) se observa una tendencia a la ampliación del espectro de los motivos de las protestas con la incorporación creciente de dimensiones que trascienden lo material, aunque no lo excluyen. Así, al lado de las seculares reivindicaciones salariales, de estabilidad laboral, de acceso a la tierra y por mejores servicios públicos domiciliarios y sociales, se

presentan otras como la defensa de los derechos humanos, la búsqueda de la paz, el debate sobre el modelo económico, las políticas de recursos naturales y de privatizaciones, y algunas peticiones que reclaman especificidades étnicas, generacionales y de género. Lo anterior significa que Colombia sigue siendo un país en donde la gente resiente las carencias materiales y sobre todo la pésima distribución del ingreso⁷, pero incorpora en forma creciente en la agenda de sus luchas demandas políticas o claramente culturales, algunas de las cuales se explican por la guerra interna, mientras otras responden a fenómenos locales y globales de modificación de las necesidades y derechos, y por ende de las identidades colectivas.

En realidad, existen indicios de reconstrucción de las identidades a partir de la heterogeneidad de los actores sociales. Cada vez se apela menos a identidades cuasinatúrales como clase social, raza o sexo, que suponían una homogeneidad inexistente con una consiguiente adscripción mecánica. Los actores sociales tienden a agruparse en nuevas comunidades imaginadas –los movimientos sociales– fruto de la asociación voluntaria. Esta forma «moderna» de agrupación les permite enfrentar con mayor cohesión y eficacia los retos que su acción les exige. Las nuevas dimensiones étnicas, generacionales y de género posibilitan también asociaciones en aspectos humanos que hasta hace poco eran invisibles para nuestra sociedad.

La tercera reflexión tiene que ver precisamente con las consecuencias nefastas que tiene la guerra interna para la acción social colectiva en Colombia. Aunque el escalamiento de la violencia es bien conocido en el mundo entero, los alcances de ese proceso para los actores sociales no han tenido la misma difusión. La tasa de homicidios pasó de 31 por 100.000 habitantes en 1964 a 78 en 1992, para descender levemente en los años posteriores⁸. La cifra de 1992 era similar solo a la de El Salvador y tres veces superior a la de Brasil y México⁹.

Si a finales de los años 70 y comienzos de los 80 predominaban las detenciones arbitrarias y las torturas, a partir de mediados de esta última década fueron los asesinatos individuales o colectivos y las desapariciones las que figuran como

7. Después de Brasil, Colombia es el país latinoamericano con mayores índices de concentración de la riqueza y, lo peor, con tendencia a aumentar: así el coeficiente Gini pasó de 0.48 en 1988 a 0.56 en 2000 (José A. Ocampo: «Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia» en *Análisis Político* N° 17, 9-12/1992, p. 16; Baldión y Nina: «Coyuntura económica...», p. 16).

8. Departamento Nacional de Planeación (DNP): *Estadísticas históricas de Colombia*, Tomo I, Tercer Mundo, Bogotá, 1998, p. 267.

9. Armando Montenegro: «Justicia y desarrollo económico» en *Revista de Planeación y Desarrollo* en vol. XXV, julio de 1994, p. 33.

mayores violaciones de los derechos humanos. Desde mediados de los 80 también comenzó a cobrar visibilidad política el éxodo o desplazamiento interno forzoso, tanto que hoy se habla de casi 2.000.000 de colombianos en esa situación. Para 1998 se calculaba que por cada asesinato político o masacre, 78 personas se desplazaban especialmente de las zonas rurales, generando nuevos problemas sociales en los centros urbanos¹⁰.

Estadísticas recientes sobre violación de derechos humanos y el DIH muestran que las principales víctimas por sectores sociales son en su orden: campesinos –de lejos los más afectados–, obreros y empleados, e indígenas¹¹. Entre 1991 y 1999 fueron asesinados 1.336 sindicalistas, 266 de ellos dirigentes¹². En términos de éxodos, las cifras para los años 90 muestran la disminución de aquellos vinculados a organizaciones sociales. El argumento que plantean los analistas del tema es que dicha disminución refleja que «físicamente estas organizaciones han sido exterminadas o se ha restringido su accionar a partir de los múltiples asesinatos y desapariciones»¹³. Este es el punto neurálgico del impacto de la guerra interna en los actores sociales: el asesinato selectivo de dirigentes y miembros de las bases, debilita o destruye las organizaciones, y cercena severamente su autonomía.

La cuarta reflexión intenta balancear el sabor amargo de la anterior. En contraste con la asfixia que genera la guerra interna, hay signos de «repolitización» de lo social en los últimos 15 años. Muchas de las demandas arriba enumeradas apuntan a la ampliación de la ciudadanía desde abajo, en parte ratificada por la Constitución expedida en 1991. Esta tendencia se refuerza con una mayor presencia pública de los actores sociales, quienes por diversos medios, incluso a empujones, buscan participar en debates nacionales sobre la solución del conflicto armado, o las políticas macroeconómicas y sectoriales. A ello se suma la tendencia ya observada a incorporar en las demandas dimensiones explícitamente políticas o simbólicas, y con un pequeño cambio en el ámbito espacial de las acciones que comienzan a trascender lo local y regional para incursionar en la arena nacional.

En forma paralela a la presión por extender la ciudadanía de los actores sociales, también hay una creciente propensión a formular sus demandas en térmi-

10. VVAA: *Un país que huye*, Codhes / Unicef, Bogotá, 1999, p. 466.

11. Banco de Datos de Derechos Humanos del Cinep, años 1997-2001 en *Cien Días* N° 47, 9-11/2000, p. 26, y N° 50, 2-5/2002, p. 33.

12. Escuela Nacional Sindical: *Cuadernos de Derechos Humanos* N° 8, p. 48.

13. VVAA: *Un país que huye...*, p. 417.

nos de derechos. Si bien la oportunidad política la abrió la reciente consagración constitucional del Estado Social de Derecho, no es menos cierto que desde los años 80 las protestas sociales se inscribían en ese terreno. Por esta vía se puede trascender lo particular de una carencia para formular peticiones en términos de derechos más universales.

Por último, algunos actores sociales han participado con desigual éxito en las gestas electorales. Además de algunos dirigentes sindicales que fueron elegidos por partidos de izquierda y derecha en los años 60 y 70, se presentó el fenómeno de los movimientos cívico-regionales en los 80. Aunque nunca lograron quebrar el dominio bipartidista, llegaron a tener un cierto peso especialmente en las primeras elecciones de alcaldes a fines de los 80 y comienzos de los 90. Sin embargo, por diversas razones, que van desde las consecuencias de la «guerra sucia» hasta la falta de preparación para los puestos públicos o incluso la adopción de viejas prácticas clientelistas, han perdido sus caudales electorales. Más sólidos han sido los logros de los indígenas a partir de la Asamblea Constituyente de 1991. Aunque no eligen más de 2% de los congresistas¹⁴, y además están divididos, han logrado hacer visible la situación de sus comunidades en un país imaginado desde sus orígenes como mestizo y que ahora explora su flamante definición como «pluriétnico y multicultural».

La simultaneidad de procesos de aumento tendencial de los motivos políticos, incursión en escenarios más amplios, y universalización de las demandas en términos de derechos, así como la desigual participación electoral, sugiere la «repolitización» de lo social y una presión desde abajo por hacer que la democracia representativa sea también participativa.

¿La debilidad de los movimientos sociales?

A modo de hipótesis se puede decir que en términos comparativos con los países vecinos, en Colombia no hay actores sociales fuertes, pero tampoco desde el sistema político se propicia su fortaleza. Desglosemos estos aspectos.

La debilidad de los actores sociales se trasluce en su precario papel histórico, sin demeritar valientes luchas, la tenacidad por conquistar la autonomía y la

***La debilidad
de los actores
sociales
en Colombia
no es fruto de
la falta
de voluntad
o resultado de
patologías
culturales***

14. Como categoría censal, los indígenas no pasan de 1% de la población.

reciente tendencia a la «repolitización» de lo social. Aunque en el país se han presentado muchas luchas, en condiciones políticas adversas, no hay movimientos sociales fuertes. Las 10.975 protestas de los últimos 26 años –en promedio 422 por año o casi una y media por día–, son dispersas y cuando más arrojan convergencias temporales producidas por factores económicos o políticos sistémicos más que por una dinámica propia. Incluso hay desencuentros entre diversos actores sociales excluidos: roces entre colonos e indígenas, o entre éstos y los afrodescendientes, o entre pobres de las ciudades y sectores medios. Aunque estos casos pueden ser exagerados por los medios de comunicación, muestran el predominio de una lógica privada aun en los movimientos sociales. Del mismo tenor, y a pesar de lo dicho líneas arriba, todavía las demandas particulares pesan más que las generales a la hora de la protesta. Por último, pero no menos importante, las organizaciones que existen tienen poca representatividad y difícilmente cuentan con mecanismos de coordinación que les permita una eficaz presencia nacional. Así ocurre con los movimientos de más tradición histórica como los campesinos y estudiantes. En el mundo sindical sí se cuenta con tres confederaciones nacionales y una de ellas dice agrupar más de la mitad de los organizados. Pero su representatividad es discutible por la sensible disminución en la tasa de sindicalización –de 15% en los años 70 a casi 7% en los 90–¹⁵. Para el resto de actores las formas organizativas que existen son poco centralizadas y bastante informales. Ello es práctico para el tipo de acción que adelantan, pero impide una presencia nacional más contundente.

La debilidad de los actores sociales en Colombia no es fruto de la falta de voluntad o resultado de patologías culturales. Por el contrario, responde a la relación entre factores estructurales y las acciones que han dado los distintos actores en coyunturas históricas precisas. Veamos los principales.

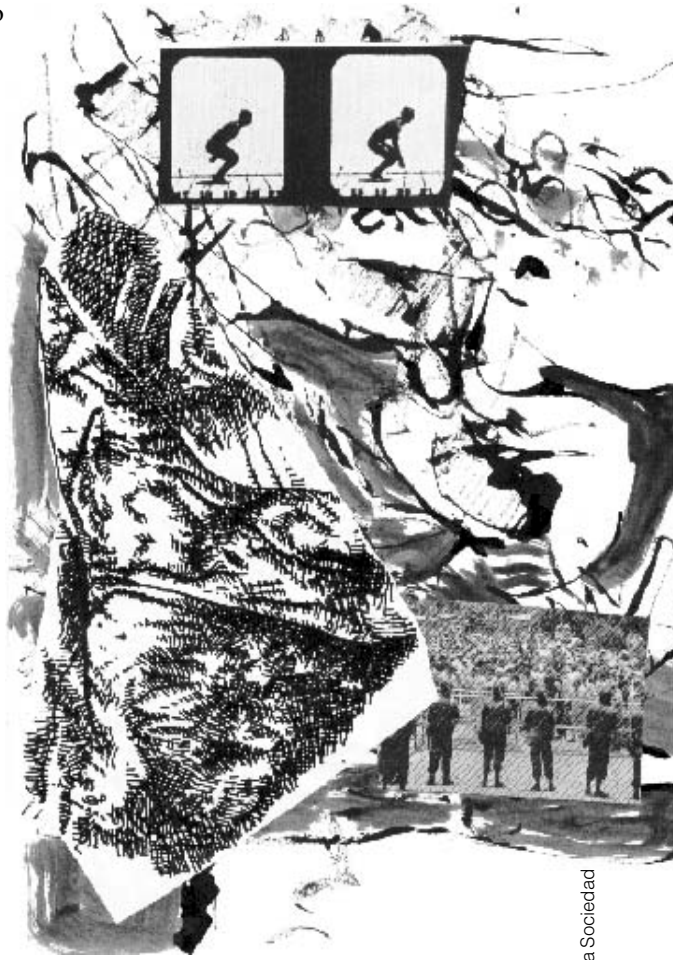
En Colombia, con excepciones temporales, los partidos políticos Liberal y Conservador en la segunda mitad del siglo xx limitaron su mediación entre la sociedad y el Estado. Por la forma como se construyeron son más estructuras clientelistas para reunir caudillos regionales que aparatos programáticos de afiliación voluntaria. Con el tiempo se han conformado en unas subculturas que exigen lealtad a sus clientes sin necesidad de movilizarlos, salvo para las coyunturas electorales. En este sentido, es igualmente grave la ausencia de una

15. Ministerio de Trabajo: III Censo Sindical, 1990. Es necesario matizar esta cifra cuando hay un desempleo cercano a 20% y una informalidad de casi 50%. Por tanto, los sindicatos recogen al sector formal de la economía y especialmente el sector público que constituye 63% del sindicalismo. Como dato curioso las mujeres se están afiliando más a los sindicatos que los hombres: de 293.557 que eran en 1990 pasaron a 320.000 en 1993 (*Portafolio*, 14/2/1994, p. 11).

izquierda democrática que intente construir un proyecto político por la vía del consenso y no por las armas. Al no existir los vasos comunicantes de los partidos políticos –de derecha e izquierda–, los actores sociales quedan al garete. Pueden tal vez adelantar acciones sociales con cierta autonomía, pero definida negativamente por ausencia de la mediación política y de todas formas permeada de clientelismo. Incluso incursionan directamente en la política electoral, pero sin mucho éxito y en forma inestable como ya se vio.

Si la ausencia de mediación política es dramática, más grave para la construcción de actores sociales fuertes es el papel del Estado en términos de descuido relativo de lo social, la desregulación del conflicto social y la nula protección de las víctimas de la violencia.

El Estado colombiano de la segunda mitad del siglo xx muestra, con algunas excepciones puntuales, un relativo descuido social. No es absoluto, pues ningún gobierno podría dominar si anula totalmente esta responsabilidad. Las cifras del gasto público social –educación, salud y vivienda–, sugieren un incremento inicial, pues pasa de 37,6% del total del gasto público en 1975 a 41% en 1989, para bajar de nuevo a 31,8% en 1996. Mientras tanto el rubro de justicia y seguridad –que tiene que ver con el control de la guerra interna– pasó de 18,1% en 1975 a 21,7% en 1996. Sin duda el Estado colombiano ha invertido en el sector social, incluso en detrimento temporal del gasto en justicia y seguridad, pero, de una parte, los dineros no llegaron a donde estaban destinados por ineficiencia o corrupción, y, de otra parte, en los años 90 tiende a disminuir para



favorecer el gasto militar o el aporte a la deuda pública que pasó de 6,4% en 1975 a 10,6% en 1996¹⁶.

No de otra forma se pueden entender los altos indicadores de inequidad social que caracterizan al país. Ya se hablaba de la alta concentración del ingreso, solo superada por Brasil, y de la tasa de desempleo cercana a 20% al cambio de siglo. Los índices de pobreza y de indigencia son aun más dramáticos, especialmente en los últimos años. La población bajo la línea de pobreza disminuyó entre 1972 y 1990, al pasar de 60% a 48,9%, pero volvió a aumentar para llegar de nuevo a 60% en 2000. La de indigencia está rayando 23,4% para el último año¹⁷. Algo de este panorama se le puede imputar a la reciente recesión económica, pero ella ha estallado en los últimos tres años y no puede disculpar la responsabilidad del Estado en el manejo del gasto público. Razón no le falta al historiador Marco Palacios cuando dice que en materias sociales «Colombia ofrece uno de los peores cuadros de América Latina y, por ende, del mundo»¹⁸.

No obstante, la despreocupación social del Estado no es asunto de unas recientes cifras que pueden prestarse a lecturas equívocas. Más grave es que la precaria institucionalidad social con que contaba el país, tiende a debilitarse y amenaza con desaparecer. Los instrumentos de concertación, que lentamente se han construido, son en la práctica ignorados por los de arriba y los de abajo. La descentralización, que parecía ser la panacea para el desarrollo desigual de las regiones desde los años 80, aún está en proceso de consolidación y no siempre favorece la creación de poderes locales autónomos. Incluso hoy está bajo la mira de los funcionarios estatales que la acusan de ser la causante del desangre del fisco nacional.

En el terreno laboral es donde más se nota la tendencia desreguladora del Estado, precisamente porque allí fue donde más se avanzó. No se trata solo de los intentos por flexibilizar la mano de obra de acuerdo con las necesidades de la recomposición del capital, cuanto de debilitar el sindicalismo y su principal

16. DNP: *Estadísticas históricas...*, p. 201. Víctor Bulmer-Thomas, quien habla del «Gasto consolidado no financiero del sector público como porcentaje del PIB» en 1970, 1975 y 1980, señala que Colombia está por debajo de todos los países latinoamericanos allí incluidos y solo supera a México en 1970 (*La historia económica de América Latina desde la Independencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 411).

17. José A. Ocampo: «Reforma del Estado...»; Baldión y Nina: «Coyuntura económica...».

18. *Entre la legitimidad y la violencia*, Norma, Bogotá, 1995, p. 298. En los años 80 Colombia, junto con Paraguay y Uruguay, reportó una disminución en indicadores de inequidad, pero el país seguía manteniendo altos grados de concentración de la riqueza, solo inferiores a los de Brasil y Chile (Roberto P. Korzeniewicz y William Smith: «Poverty, Inequality, and Growth in Latin America» en *Latin American Research Review* vol. 35 N° 3, 2000, pp. 9-13).

instrumento de presión: la huelga. Los patronos y el Estado mismo no favorecen una negociación institucional. La mayoría de las huelgas en los últimos años se produjo por violación patronal de leyes o de pactos, aunque una reciente disposición jurídica legaliza los ceses cuando hay retención salarial. Además, los sectores que más las lanzan la tienen por lo común prohibida, como es el caso de los empleados públicos. La respuesta estatal tiende a desconocer las causas del conflicto cuando no a reprimirlo. Las elites dominantes generalmente ven la protesta como si fuera una expresión más del conflicto armado que supuestamente es construido por un enemigo externo. Si antes se justificaban en la lógica de la Guerra Fría para la construcción de un enemigo «comunista», después de la caída del muro de Berlín el narcotráfico ha sido la disculpa. A pesar de la posible instrumentalización de algunos conflictos sociales por grupos armados irregulares, incluido el narcotráfico, por lo común en Colombia las protestas sociales responden a una dinámica civilista y pacífica de construcción de consenso. Por ello sorprende el tratamiento represivo que muchas veces se les da desde el Estado, produciendo una especie de «penalización» de la protesta.

Por último la falta de control de los medios de coerción por el Estado abre espacio para la irrupción de distintos actores violentos, especialmente guerrillas y paramilitares. Esto se acompaña de la poca protección a dirigentes y activistas de organizaciones sociales quienes caen víctimas de una guerra cada vez más degradada. Aunque no se puede hablar de un proyecto estatal de aniquilamiento de los actores sociales, la incapacidad para contener la violencia desbordada termina produciendo nefastos resultados para la construcción de movimientos sociales y la institucionalización de los conflictos.

El que exista una gran ilegitimidad del Estado no niega que éste tenga cierta presencia territorial, especialmente en las ciudades, y despliegue, además de instrumentos represivos, mecanismos de regulación social, aunque debilitados en forma creciente como se vio. Por ello se habla de una desigual fortaleza y no de un colapso total del Estado. En todo caso, de poco le sirve a los actores sociales en su búsqueda de una existencia digna, comenzando por el derecho a la vida. En esas condiciones es difícil tener movimientos sociales fuertes.

Pero no todo es oscuro en el panorama colombiano contemporáneo. A pesar de la debilidad de los actores sociales por la asfixia de la violencia, las difíciles condiciones de exclusión socio-económica y la desidia del Estado, ellos no se conforman con el presente. Aunque la protesta no sea siempre justificada, oportuna y exitosa, sin duda es la semilla de un futuro distinto para un país que tanto lo necesita.