

# Capítulo dieciocho

Carta magna: dialéctica entre  
liberalización económica  
y fortalecimiento del Estado





## Capítulo 18

# Carta magna: dialéctica entre liberalización económica y fortalecimiento del Estado

*Alejandro Toca Camargo\**

### Introducción

Tras la disolución del bloque soviético, desde Occidente se impulsó el modelo de la globalización económica junto con la idea de difundir los valores de la democracia liberal alrededor del globo. Se esperaba que, a través de la técnica del contagio, las transiciones democráticas y los avances tecnológicos permearan los autoritarismos y sociedades más cerradas, haciéndolas competitivas, dotadas de las ventajas que, para ese momento, gozaban las potencias industrializadas de Occidente.

Ahora bien, aunque la economía se mundializó, los aspectos políticos continuaron siendo locales; las demandas sociales y las realidades del mercado, a pesar de que se creyera lo contrario, diferían en sus ideas de cómo generar bienestar. Colombia no fue la excepción, como lo afirman Ocampo y Romero (2015), las realidades de la liberalización económica pedían menos Estado, mientras que el proceso que iniciaba con la nueva Constitución buscaba solucionar la crisis institucional y social a través de su ampliación.

---

\* Doctorando en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario. Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública. Profesor investigador de tiempo completo del programa de Administración Pública de la Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano. Catedrático de la Escuela de Postgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro” – ESPOL. Miembro de la Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL), miembro de la Red Intercol, y miembro del Grupo de Investigación Administración, Competitividad y Sostenibilidad (GACS).



Este capítulo explora los retos a los que se ha visto abocada la sociedad colombiana desde la Constitución de 1991 al tratar de conciliar la relación entre globalización y democracia, que no es siempre lineal ni se caracteriza por rigideces estructurales. En este sentido, considera, como lo señalan Calderón y Castells (2019), tanto las particularidades del crecimiento económico, así como las sociales, culturales, institucionales y de relación con el sistema global que, en su conjunto, pueden explicar esta dialéctica no acabada entre los fines del Estado y las realidades actuales del mercado.

### De los principios fundamentales

Múltiples fueron los factores sociopolíticos que vivió la sociedad colombiana durante los años ochenta, los cuales dieron como resultado un proceso de consulta que derivó en la actual Constitución Política. Sin embargo, es importante rescatar que, a pesar de obedecer a un tiempo turbulento de la historia del país, casi como la mayoría de los anteriores, esta constituyente no supuso un arreglo a la situación de entonces, sino que se proyectó en el tiempo, manteniendo los principios fundamentales que propiciaron la garantía de los derechos fundamentales. No obstante, tampoco hay que olvidar que dos fuentes opuestas participaron en su ideación; por una parte, el activismo político que representaba el desencanto por los partidos tradicionales –representatividad política que ponía los destinos de todos en las manos de unos pocos–, y la necesidad de un Estado que se fortaleciera para el cumplimiento de una de las funciones fundamentales desde la revolución keynesiana: propiciar el bienestar general. Y por otro, la apertura a las realidades de la economía de mercado y el “Consenso de Washington” (Ocampo y Romero, 2015).

En consecuencia, el presente capítulo pretende abordar, a manera de estudio contextual con enfoque socioeconómico, las actuales condiciones del conjunto de la sociedad colombiana a la luz de dos premisas esenciales del proceso constitucional que comenzó en 1988, a saber: la apertura de la economía a las fuerzas del mercado y la ampliación del Estado como garante del bienestar de la ciudadanía. Para esto se abordará el contexto de los años ochenta, y en seguida los años noventa como desafío de acomodación entre una institucionalidad que buscaba fortalecerse y abrirse al mercado al mismo tiempo. Posteriormente, se consideran las condiciones estructurales del modelo de la globalización y su devenir histórico y funcional durante los últimos treinta años. En este sentido, también se revisará el contexto de América Latina bajo las condiciones que impone el mercado y el actual descontento por la creciente desigualdad política, social y económica; así mismo, se analizará el actual papel del Estado en su relación con la economía de mercado y las demandas sociales que hoy parecen agudizarse.



## Del sonido de los 80

La década de los ochenta representó para el Estado colombiano una serie de retos y cambios fundamentales tanto en el ámbito social como al interior de su propia estructura. En consecuencia, se dio paso a procesos de paz significativos como los desarrollados con las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo), el EPL (Ejército Popular de Liberación) y el M-19 (Movimiento 19 de abril). Además, se estableció un nuevo intento de reforma del Estado, el cual pretendía impulsar la descentralización como proceso para dotar a los territorios de mayor autonomía; esto, considerando los resultados del informe “Bird-Wiesner” (Misión de Finanzas Intergubernamentales, 1981), que revelaban un excesivo centralismo administrativo y presupuestario por parte del Gobierno nacional.

Así mismo, otros procesos en el ámbito internacional acompañaron estos procesos e impactaron en la población más joven de la época en Colombia. Con la profundización de las ideas de la economía de mercado, denominada por algunos como “neoliberalismo”, los Estados y los gobiernos retrocedieron con respecto a su presencia en la sociedad para dar paso a la autorregulación del capitalismo. Esto llevó a que muchas de las demandas de la sociedad no se vieran satisfechas y que se percibiera un abandono de las funciones y la naturaleza del Estado por parte de los gobiernos de turno. En consecuencia, la sociedad civil optó por representarse a sí misma, lo que llegó a denominarse como la “sociedad red” (Castells, 2010), en la cual el auge de los movimientos sociales y el activismo contrastó con la existencia menguante de los partidos políticos bajo un sistema que era mucho más representativo que participativo.

Ahora bien, el contexto sociopolítico colombiano enmarcado en estos dos grandes ámbitos –las negociaciones de paz con los grupos armados y el proceso de descentralización– puso de presente la necesidad de fortalecer el aparato estatal en lo nacional y al interior de los territorios, por lo general receptores directos de las olas de violencia que se desatan, la corrupción y la imposición de poderes alternos como las guerrillas, los grupos paramilitares y el crimen organizado. Por tanto, la autonomía, al menos administrativa, era un imperativo con el objetivo de dar mejores respuestas a las demandas de la población a partir de desarrollar en lo local las capacidades necesarias para gestionar los recursos y hacer frente a las amenazas existentes en el territorio. Por otra parte, la reducción estatal también era un desafío para la sociedad colombiana, en términos de dinamizar las fuerzas políticas y administrativas del país buscando encausarlas hacia un propósito nacional común desde la autonomía territorial. Si bien durante los años setenta el Estado experimentó una expansión moderada de su burocracia (Gaviria y Baquero, 2015). No obstante, como lo afirman Ocampo y Romero (2015), dicha expansión no era significativamente grande como tendía a señalarse.



En consecuencia, durante los años ochenta el aparato burocrático bebió de dos fuentes: el fortalecimiento de su presencia en el territorio –durante el primer lustro– y dar respuesta a las medidas planteadas por lo que se va a denominar posteriormente el “Consenso de Washington” (Calderón y Castells, 2019), a partir de las cuales buscó reducirse implementando la fórmula de las privatizaciones, estrategia de la cual aún se siguen analizando sus resultados.

Ahora bien, el orden público y las catástrofes naturales no dejaron de ser un factor determinante; el encumbramiento de los carteles del narcotráfico y su entrada a los altos círculos sociales y de la política, la formación de grupos de autodefensa en Puerto Boyacá, Córdoba y Urabá, la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19 y la tragedia de Armero, contaron entre los fenómenos de una época difícil. Este aparente caos supuso la búsqueda de otros caminos y la aparición de nuevos actores como el movimiento de la Séptima Papeleta, que veía en la reforma constitucional una oportunidad para renca- minar el rumbo del país a través de la participación ciudadana en los temas álgidos de la vida nacional.

De esta manera, el proceso constitucional coincidió con acontecimientos inter- nacionales que cambiarían el rumbo de los sucesos en buena parte del globo, en contra- posición a lo que Francis Fukuyama (1992), al menos por un tiempo, denominó como “el fin de la historia”. La caída del bloque soviético y el establecimiento de los Estados Unidos como única potencia, abanderada de la democracia liberal, las libertades indivi- duales y los valores de Occidente, repercutieron en la vida nacional como una nueva idea para afrontar el fin de milenio y comenzar una época próspera en el siglo XXI.

Así mismo, el auge de la globalización se configuró como un conjunto de desafíos relevantes que eventualmente impactarían el devenir de las sociedades contemporáneas y, por supuesto, de la región, como: la confianza en que la economía de mercado llevaría bienestar a las personas; la búsqueda del desvanecimiento de las fronteras comercia- les, que también ha implicado ceder algún grado de soberanía; las eventuales crisis del modelo capitalista y el mismo papel estatal, entre otras. Elementos que en cierta forma podrían explicar la transición que experimenta actualmente la región, cuyas demandas, en general, están por el orden de exigir mayor presencia estatal en cuanto a la garantía de los derechos y dinamizar la economía en el actual contexto de pulso económico en- tre los Estados Unidos y China, la guerra por los precios del petróleo y, por supuesto, la pandemia de COVID-19.

### **Finalmente, de los noventa: entre “La Revolución” y “El salto”**

Con la llegada de la década de los noventa, la administración de Cesar Gaviria impulsó reformas aún más profundas en materia económica. “La apertura económica”, como



se llamó este paquete de cambios, tenía como objetivos mejorar la gestión del Estado y responder a las necesidades sociales, así como acelerar el crecimiento económico. De esta manera, nuevamente estaba sobre la mesa el dualismo de resolver temas sociales y de abrir la economía a las nuevas realidades del mercado; en el medio, el proceso constitucional reclamaba a su vez el fortalecimiento estatal como fórmula para hacer frente a la crisis institucional y social que vivía el país.

Dentro de este panorama se encontraban dos líneas de acción inmediata: 1) el retraimiento de las funciones del Estado en sectores estratégicos para la economía, igual que sucedió en otros países de Latinoamérica, como Chile, y 2) enfocar los esfuerzos y los recursos hacia el ámbito social. No obstante, el modelo de Gaviria intentaba, a través de la “sustitución de importaciones” como eje fundamental de su política, poner en práctica una estrategia ya utilizada en los cincuenta y que en los setenta evolucionó a un modelo mixto, pero que no rindió los frutos prometidos; esta combinaba la apertura con el proteccionismo necesario para poder competir en el mercado internacional.

De la misma manera, tanto Gaviria –con la “Revolución pacífica”– como su sucesor, Ernesto Samper –con el “Salto social”–, bajo la premisa de la apertura, apoyaron la ampliación del gasto social, lo que se ha considerado un puente entre esta idea aperturista y el espíritu de la Constitución de 1991. En este sentido, Ocampo y Romero (2015) afirman:

La nueva carta política siguió una ya larga tradición, que se remonta a la inclusión de los principios de la intervención del Estado en la economía, en las reformas constitucionales de 1936 y 1968, y al concepto de la reforma de 1936 según el cual “la propiedad es una función social que implica obligaciones”. La Constitución de 1991 reiteró estos principios y amplió considerablemente las normas constitucionales sobre la intervención estatal. Definió a Colombia como un “Estado social de derecho” y estableció que los objetivos de la intervención estatal son “conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”. (p. 295)

Por tanto, su articulado reiteró las ideas acerca de la garantía de derechos económicos, sociales, colectivos y culturales, de modo que esta garantizara no solo su función, sino la capacidad de intervenir o retraerse según fuera el caso. Por tanto, estableció principios según los cuales es prerrogativa del Estado velar por la promoción del bienestar económico de los ciudadanos colombianos a partir de garantizar la propiedad y sus formas asociativas, así como la participación en la gestión de las empresas por parte de los tra-



bajadores. Así mismo, trató de dibujar un sencillo pero complejo sistema de planeación que dinamizara lo regional y lo nacional, en aras de dar respuesta a los principios mismos de la descentralización y la autonomía fiscal.

### **Del contexto internacional: globalización y capitalismo**

Durante los últimos 30 años, la globalización, como fenómeno económico, tecnológico, político, social y cultural, ha planteado importantes cuestiones sobre la capacidad de los gobiernos nacionales, subnacionales y en general de las instituciones estatales en América Latina y el Caribe a la hora de generar procesos de gobernanza pública, formulación de políticas públicas y control social. El impacto de las normas y prescripciones internacionales en cuanto a desregulación y la reforma administrativa basada en el mercado enfrentan a los gerentes públicos, grupos de interés y actores no gubernamentales, entre otros, a desafíos cruciales sobre estos asuntos y la posibilidad de generar desarrollo económico y sostenibilidad.

Luego de la quiebra de *Lehman Brothers* en 2008, debido a la crisis financiera de 2007, persisten dos preguntas: ¿cómo sucedió?, ¿puede volver a pasar? En general, las preocupaciones están centradas en el funcionamiento de las finanzas, pasadas o futuras. Sin embargo, subyace un fenómeno crítico dentro de este contexto, del cual es importante identificar el conjunto de factores que lo han determinado. Un aparente agotamiento del dinamismo del capitalismo y la crisis que vio la luz en 2008 están desembocando en una globalización económica (PIIE, 2020) –agrietada en su estructura actual– que trae contextos económicos y sociales no deseados.

En términos generales, el capitalismo descansa, en última instancia, en su capacidad para generar ganancias de productividad –costo marginal–, es decir, de aumentar el volumen de bienes producidos en una hora de trabajo (Cárdenas y Junguito, 2007). Desde las recesiones generalizadas de 1974-75 y 1980-82, las ganancias de productividad se han desacelerado. Se pasó de lo que algunos han llamado una “edad de oro” –para enfatizar el carácter excepcional de este periodo– al capitalismo neoliberal, como alternativa socioeconómica al Estado de bienestar (Hayek, 2011), hoy amenazado por un “estancamiento secular” (Hansen, 1939); no obstante, ha logrado mantener y restaurar la rentabilidad a pesar de la ralentización de las ganancias de productividad (Husson, 2018). Esto ha sido posible solo por una desaceleración casi global de los salarios, la proporción de los cuales en ingresos está disminuyendo tendencialmente.

Lo anterior, debido a un conjunto de procesos que reaccionan entre sí –financiarización (Philippon, 2008), globalización, innovaciones tecnológicas, endeudamiento–, que sería inútil buscar descomponer en sus aportaciones relativas. En términos generales, la globalización económica es ciertamente uno de los elementos esenciales de este



modelo, sin embargo, la actual transición ha tenido el efecto de modificar sus características. Por tanto, la desigualdad como variable fundamental del sistema parece no ser ya coherente ni sostenible; son estas contradicciones las que aparentemente llevaron a la crisis de 2007-2008 (Husson, 2017).

Ahora bien, es como si la última década, inaugurada por la crisis de 2008, hubiera revelado paulatinamente los límites de este modelo. No obstante, si bien directamente no se puede hablar del fin de la globalización, deben enfatizarse los signos evidentes de una transición que pasa por el agotamiento del modelo netamente occidental. El desarrollo de cadenas de valor globales estuvo motivado no solo por la búsqueda de bajos costos salariales, sino también por el potencial de los países emergentes en términos de ganancias de productividad. Sin embargo, su desaceleración en el centro podría compensarse con su dinamismo en la periferia, lo que también se ha planteado como parte de los efectos y beneficios de la globalización económica.

Ahora bien, uno de los fenómenos más llamativos de la última década es que el crecimiento de la productividad en el Sur se ha ralentizado considerablemente. En los países emergentes, según Aubry et al. (2018), “el crecimiento medio anual de la productividad total de los factores se ha dividido por más de tres, pasando del +3,5 % (2000-2007) a poco más del 1 % (2011-2016)” (p. 3). Este es, sin duda, un factor que ayuda a explicar la dramática desaceleración del comercio mundial que, hasta entonces, estaba creciendo dos veces más rápido que la producción mundial, y que hoy sigue aumentando al mismo ritmo.

### De América Latina y los últimos acontecimientos

América Latina no ha dejado de experimentar los efectos de esta economía mundial en transición. Como lo argumenta el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su informe acerca del panorama de las administraciones públicas en la región, durante la primera década de los 2000 una buena porción de los países latinoamericanos experimentó un auge económico debido al creciente interés mundial por las materias primas, reduciendo la brecha de la desigualdad; sin embargo, la fragilidad de esta nueva clase media no ha podido soportar la desaceleración económica que ha afectado a la región durante los últimos 12 años (BID, 2020).

Por tanto, el desmejoramiento de las condiciones socioeconómicas contrasta con las altas expectativas que se desarrollaron durante estos primeros años sobre el desempeño de la economía y la gestión de los gobiernos. En relación con esto, las protestas que han tenido lugar durante el **último tiempo en América Latina, al igual que sucedió en los países del Magreb y de Oriente Medio** –guardando las debidas proporciones–, parecen ser el estallido de un cúmulo de insatisfacciones en varios niveles,



debido al contexto sociopolítico de cada país, que se han convertido en un termómetro del curso actual de las relaciones entre el Estado, los sectores productivos, la sociedad y la economía de mercado.

En consecuencia, el 2019 representó para América Latina la consolidación de un periodo de incertidumbre económica e inestabilidad en el ámbito político. La nueva clase media, que emergió durante la primera década de los 2000, ya no se encuentra en sintonía con aquellos líderes que llegaron al poder oponiéndose a políticas de libre mercado implementadas desde los años setenta en la región y a las cuales achacaron efectos adversos sobre las condiciones sociopolíticas de principios del siglo XXI (Calderón y Castells, 2019).

Los primeros diez años del siglo representaron para América Latina dos escenarios fundamentales para comprender sus problemáticas actuales, los cuales son de carácter multidimensional y que, tal vez, puedan explicar un posible resquebrajamiento de la legitimidad política e institucional de los gobiernos; por una parte, la nueva crisis del modelo neoliberal y, por otra, el ascenso y caída de lo que se ha conocido como desarrollo productivo (Cornick, 2016) o neodesarrollismo (Calderón y Castells, 2019). En términos generales, las políticas de libre mercado, durante una buena parte de los noventa, ampliaron las brechas de desigualdad con resultados críticos para el inicio del milenio, y, así mismo, el “neodesarrollismo” exacerbó el tamaño de los Estados profundizando la corrupción dentro de la estructura al redirigir los intereses del mercado hacia el Estado.

En consecuencia, la crisis resultante de legitimidad estatal frente a la sociedad barrió también con la dinámica de los sistemas políticos; la agregación de intereses y la gobernanza, en buena parte de la región, aún es percibida como incipiente. Sin embargo, autores como Fernando Calderón y Manuel Castells (2019) señalan que, si se tiene en cuenta la reducción de la pobreza, este fenómeno no obedece a un trance esencialmente económico relacionado con la inserción en las dinámicas de la globalización por parte de la región, y tampoco social, sino a una crisis de valores y confianza que ha llevado a la ruptura de los canales de comunicación entre los actores, lo que impide llegar a un consenso sobre temas fundamentales y a establecer unas reglas de juego claras.

No obstante, a pesar de estas generalidades, las particularidades de cada país y de cada proceso son determinantes. No se pretende con la presente discusión generar un análisis homogeneizador o una fórmula infalible que brinde respuestas para toda la región, pero sí se busca resaltar que hay una latente transformación multicultural de relaciones entre el Estado y la ciudadanía, y de correspondencia entre las políticas públicas y las necesidades de la población.

En este sentido, más allá de predecir un escenario de posibles nuevas relaciones, lo que se busca es plantear posibles marcos de análisis que incluyen los factores históricos y actuales del contexto latinoamericano. En este sentido, se insiste en que el exa-



men de esta situación exige considerar y examinar los acontecimientos y sus dinámicas dentro de dos ejes fundamentales: 1) el fortalecimiento de la calidad institucional, como condición necesaria para aumentar la confianza gobierno-ciudadanía, y 2) procesos de revitalización de la gobernanza pública, aspectos que además del imperativo de ser técnicamente sólidos, requieren de la comprensión profunda tanto de la economía política como de las expectativas de los ciudadanos.

Los recientes acontecimientos sociopolíticos en América Latina, representados en movimientos de protesta y estallidos violentos, han sido enmarcados por una creciente intolerancia a las actuales condiciones de desigualdad que vive la población. Durante al menos los últimos 12 años, la clase media que emergió de la bonanza de las materias primas de principios de siglo ha visto socavadas sus condiciones socioeconómicas, esto aunado a un marcado descontento frente a Estados y gobiernos señalados por casos de corrupción o que ejercen una fuerte represión hacia la ciudadanía y sus demandas.

La relación entre el Estado, la ciudadanía y la economía urge una revisión profunda o, por lo menos, un análisis que permita plantear nuevos escenarios de gobernanza pública. En este sentido, es importante considerar el panorama de una posible crisis de la globalización y del llamado “neodesarrollismo”, que parecen ser las raíces de la incertidumbre económica y la inestabilidad política actual.

Por una parte, la ciudadanía busca respuestas a sus necesidades y a las expectativas de crecimiento y prosperidad generadas por la bonanza de las materias primas impulsada, sobre todo, por el ascenso de China a una posición preeminente dentro de la economía mundial. Por otra parte, el debate político se ha centrado en evitar que los líderes carismáticos y los populismos surjan o se entronicen profundizando las condiciones que han incentivado la necesidad de reivindicación de la ciudadanía por otros medios como la calle, las marchas y hasta la violencia.

Ahora bien, como factor *sui generis*, esta crisis económica y de legitimidad del poder público está enmarcada en la actual coyuntura de pandemia de COVID-19 y la guerra comercial entre China y Estados Unidos. Sin embargo, aquella ha fungido como acelerador de escenarios que se percibían posibles, pero pocos daban como probables, lo que de alguna manera volvió a poner, así fuera momentáneamente, a las personas y el establecimiento del mismo lado: la protección de la vida.

Así mismo, de manera paradójica, la crisis sanitaria ha puesto a la ciudadanía y sus demandas en manos de un establecimiento con el cual no está de acuerdo y el cual, hasta este momento, se considera que no ha dado respuesta satisfactoria a las necesidades planteadas (López, 2020). En este sentido, el proceso no ha hecho más que aplazarse y tomar nuevas formas, a tal punto que, con las reaperturas paulatinas, ha visto nuevamente brotes, como sucedió particularmente en Colombia tras un incidente



de brutalidad policial, pero que también ha tenido efectos en el ámbito político como en Chile y el referendo por una nueva constitución o la vuelta al poder del MAS (Movimiento al Socialismo) en Bolivia. Por tanto, este escenario representa una prueba ácida de la relación que se teje entre Estado, ciudadanía y economía. La tensa calma que se vive buscará salida, por lo que las respuestas que pueda crear un adecuado proceso de gobernanza pública deben estar planteadas y los escenarios preparados.

### El estado del Estado

Desde el momento en el que el mapa de Estados y el del capital parecen estar cada vez más desarticulados, debe pensarse de manera diferente acerca de las relaciones que tienen entre sí. Ciertamente, los vínculos entre las multinacionales y sus Estados no han desaparecido; los últimos buscarán defender los intereses de sus industrias nacionales. No obstante, la toma de distancia proviene más bien de que las grandes empresas tienen como horizonte el mercado mundial y que una de las fuentes de su rentabilidad radica en la posibilidad de organizar la producción a escala global para minimizar sus costos ubicando sus ganancias en paraísos fiscales.

En este sentido, las grandes empresas no tienen restricciones que los obliguen a recurrir al empleo local, y sus puntos de venta están desconectados en gran medida de la situación doméstica de su puerto de origen. Esto significa que el débil crecimiento del mercado interno de un país es soportable para sus empresas, siempre que cuenten con salidas alternativas en el mercado global. La tarea de los Estados, y esto es particularmente general en Europa, ya no es tanto defender a sus “campeones nacionales”, sino hacer todo lo posible para atraer inversión extranjera a su territorio.

Esta organización de la producción mundial ha sido posible y construida por decisiones políticas destinadas a derribar todos los obstáculos al libre flujo de capital en el mundo. Así, se han aplicado a través de instituciones y tratados internacionales y, a menudo, se han impuesto a los países emergentes en forma de planes de ajuste estructural.

De esta manera, la globalización económica ha conducido a un entrelazamiento de las relaciones de poder, que se organizan según lo que podría llamarse una regulación dual contradictoria. Por una parte, los Estados buscan defender su rango en la escala de poderes nacionales, al tiempo que garantizan las condiciones de funcionamiento del capitalismo globalizado. Por otra, estos mismos Estados deben conciliar los intereses divergentes de los capitales volcados hacia el mercado mundial con los que forman parte del tejido de las empresas que producen para el mercado interno, y gestionar la problemática interna.



En consecuencia, las relaciones de poder económico se estructuran hoy en dos ejes: un clásico eje “vertical” basado en la oposición entre Estados nacionales y un eje “horizontal” correspondiente a la competencia entre capitales (Husson, 2018). Las instituciones internacionales funcionan entonces como una especie de fideicomisario de los Estados capitalistas, pero hoy no existen ni las hegemonías ni el “gobierno global” definido como en algún momento se pudo pensar que existía tras la caída del bloque soviético.

Por el contrario, el capitalismo contemporáneo escapa a cualquier regulación real y opera de manera caótica, oscilando entre una competencia exacerbada y la necesidad de reproducir un marco operativo común. Las prerrogativas del Estado-nación no han sido del todo abolidas, contrariamente a algunos argumentos, en cuanto a la economía mundial, queda una: el control de las materias primas. En este sentido, la lucha permanente por el acceso a las materias primas no se ha detenido y genera desequilibrios y conflictos; por ejemplo, generalmente se hace referencia a la energía: petróleo, uranio, entre otras, pero también, a esto hay que añadir las tierras destinadas para la agricultura productivista (Husson, 2018), la hidroelectricidad y la minería. El acceso al agua también engendra una serie de conflictos regionales.

### Del mercado y las demandas sociales

Bajo estas consideraciones, se le han atribuido a la globalización efectos adversos sobre la agricultura campesina, señalándola de inundar algunos países con importaciones de alimentos, de acaparar tierras o de que las inversiones internacionales suelen trasladar los productos más contaminantes a países con una legislación menos exigente. Todos estos fenómenos se ven agravados por el cambio climático, por lo que autores como Nicolas Sersiron (2018) insisten en la idea de que estas transferencias en sentido amplio (residuos, contaminación, calentamiento, sequías, lluvias torrenciales, productos agrícolas subvencionados, semillas patentadas, fertilizantes y pesticidas) son “las causas del exilio forzado”.

Por tanto, este panorama ha desembocado en reivindicaciones en varias latitudes del globo a partir de movimientos que tienen como bandera la búsqueda de mejores condiciones de vida, por ejemplo, fenómenos como las revueltas árabes de 2010, el movimiento *Occupy Wall Street*, el ascenso de los populismos, la exacerbación de movimiento nacionalistas y la insatisfacción generalizada de la ciudadanía que percibe que el modelo no ha producido los beneficios prometidos. Esto, a pesar de teorías que hablan de que se vive en una de las épocas más prosperas que haya vivido la humanidad (Norberg, 2017).



## El Estado colombiano: el tamaño aún importa

Como se había mencionado anteriormente, la década de los setenta representó un aumento en el gasto público en Colombia que pasó del 17,7 % del Producto Interno Bruto (PIB) entre 1971-1974 al 19,4 % entre 1979 y 1982, llegando hasta el 36 % en el primer gobierno de Juan Manuel Santos (Ocampo y Romero, 2015), sin embargo, más allá de convertirse en inversión, el recurso se destinó, sobre todo en las últimas décadas, al pasivo pensional y al gasto en defensa. Además, tres ámbitos emanados de las ideas constitucionales dieron pie al crecimiento del Estado para afrontar los retos: 1) la apertura económica planteó una transformación en la regulación estatal de las actividades privadas, para lo cual debió crear entidades como las superintendencias. 2) El fortalecimiento de las empresas públicas que quedaban al mando del Estado para que pudieran competir con el creciente sector privado, al menos, en la prestación de los servicios públicos. Y 3) la profundización del proceso de descentralización, aunque buscaba mayor eficiencia dentro de la política fiscal del país necesitó de un importante impulso para revertir un proceso centralista que permanecía desde el siglo XIX.

En consecuencia, esta ampliación del Estado requirió de un esfuerzo más organizado a la hora de incrementar los ingresos, sobre todo para que no ocurrieran situaciones como las acontecidas durante la administración de Julio Cesar Turbay (1978-1980), en la cual la ampliación del gasto público coincidió con la disminución del ingreso a las arcas públicas. Por esta razón, durante las administraciones tanto de Gaviria como de Samper un aumento del recaudo del 7 % obedeció a una mayor carga tributaria, contribuciones procedentes de la seguridad social y el aumento de las utilidades de las empresas públicas con el ajuste de las tarifas de los servicios públicos.

Sin embargo, no todo fue como se esperaba, el fin de milenio arremetió, para Colombia, con un desajuste en las finanzas públicas debido a la explosión de la deuda pública, el servicio de la deuda y la crisis de 1999. No obstante, esta expansión del Estado tuvo un tercer capítulo, aún más amplio, debido a la bonanza que experimentó la región con respecto a la explotación de materias primas, efectos generales para la región a causa del ascenso de China como potencia.

La primera década del presente siglo estuvo dominada por un eje China-Estados Unidos (se hablaba de “Chinamerica”) que operaba sobre una lógica de complementariedad. Estados Unidos vivía a crédito, con un déficit externo financiado mediante el reciclaje de excedentes. Las inversiones en China en forma de empresas conjuntas contribuyeron al dinamismo de la economía de ese país. Otros países se integraron en esta división internacional del trabajo: los famosos “países emergentes” o nuevamente los PECO (Países de Europa Central y Oriental: once países, ciertamente muy heterogéneos). De esta manera, se estaba desarrollando el eje económico transatlántico entre Europa



y Estados Unidos. Esta globalización económica fue efectiva desde el punto de vista del capital, apoyada por una campaña internacional que se dedicó a resaltar sus beneficios.

Ahora bien, esta penúltima expansión del Estado, podría decirse considerando las actuales condiciones de transición de la globalización, crisis del capitalismo y pandemia, vio nuevamente su fin debido a la crisis financiera de 2008 y el retraimiento de China, que desde hace varios años ya se viene desvinculando de las cadenas de valor, como lo afirman Christine Riffart y Alice Schwenninger (2018):

Las importaciones de insumos para la reexportación representan ahora menos del 20 % de las exportaciones totales de mercancías, frente al 40 % durante el decenio de 1990. Varios factores explican esta retirada: salarios más altos, reorientación hacia actividades de mayor contenido tecnológico, deseo de una mejor distribución de los frutos del crecimiento, apreciación del tipo de cambio. (p. 3)

## De los resultados en lo social

### De lo positivo

Colombia es un país de contrastes, tal vez no por la complejidad de sus procesos, sino por la gran cantidad de fenómenos adversos y positivos que confluyen dentro de su cotidianidad, unos más críticos que otros, pero al fin y al cabo parte de su devenir histórico. No obstante, este recorrido enmarcado en los años ochenta presenta un corolario de condiciones que en general mantuvieron su tendencia hacia el desarrollo social, como la ampliación de los servicios sociales y públicos, que con la Constitución del 91 realizaron su carácter de derechos fundamentales.

En relación con lo anterior, puede destacarse la ampliación de la participación de las mujeres en el sistema educativo y el mercado laboral, aspecto que en los últimos años ha tomado mayor relevancia y que ha dado pie a discusiones sobre las condiciones de igualdad en las que se desarrollan y en la inserción en la agenda pública de estas problemáticas. Así mismo, se han creado condiciones más favorables, en lo que cabe decir, en la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza, sobre todo en la primera década del siglo XX.





## De lo negativo

Uno de los aspectos que más preocupa cada vez que existe la esperanza de haber superado las crisis económicas mundiales y las internas, son los rebrotes de violencia, el fortalecimiento de viejos actores que han hecho parte del conflicto armado y social del país y la aparición de nuevos. Con eventuales diálogos y acuerdos de paz que se han llevado a cabo, ha sobrevenido un leve periodo de esperanza que frágilmente va cediendo a acontecimientos no deseados como los ataques armados, las masacres o el dominio de cierta porción del territorio por parte de quienes a través de las armas buscan desafiar lo que Max Weber (1919) llamaba “el monopolio de la violencia” que descansa en la figura del Estado.

En consecuencia, esto sucedió durante los años ochenta con el fallido proceso con las FARC-EP, el M-19, el EPL y los sometimientos de algunos jefes del narcotráfico, que produjeron un recrudescimiento de las acciones durante los años noventa. Otro experimento se dio con los grupos paramilitares a principios de los 2000 y, como ejemplo más reciente, el acuerdo de paz con las FARC-EP, que ha traído nuevos desafíos para la sociedad colombiana y el Estado, que se ha quedado corto para dar respuesta a este desafiante escenario.

## Referencias

- Aubry, A., Boisset, L., François, L. y Salomé, M. (2018). *Pinguet*. <http://pinguet.free.fr/teco225.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). *Panorama de las administraciones públicas, América Latina y el Caribe 2020*. OECD.
- Calderón, F. y Castells, M. (2019). *La Nueva América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, M. y Junguito, R. (2007). *Introducción a la economía colombiana*. Alfaomega Colombiana.
- Castells, M. (2010). *El poder en la sociedad red*. Alianza Editorial.
- Cornick, J. (2016). *Políticas de desarrollo productivo en América Latina: discusiones recientes, creación de empleo y la OIT*. Organización Internacional del Trabajo.
- Fukuyama, F. (1992). *Fin de la historia y el último hombre*. Alianza Editorial.
- Gaviria, J. y Baquero, C. (2015). Capítulo VIII. La búsqueda, larga e inconclusa, de un nuevo modelo (1981-2014). En J. Gaviria (Ed.), *Historia económica de Colombia* (pp. 293-372). Fondo de Cultura Económica.



- Hansen, A. (1939). *Economic Progress and Declining Population*. American Economic Association.
- Hayek, F. (2011). *The constitution of liberty*. University of Chicago Press.
- Husson, M. (2017). *Alencontre*. <http://alencontre.org/europe/france/dix-ans-de-crise-et-puis-macron.html>
- Husson, M. (2018). *Hussonet*. <http://hussonet.free.fr/land818hd.pdf>
- Husson, M. (2018). *Le ralentissement de la productivité mondiale*. <http://hussonet.free.fr/confboard.pdf>
- López, R. (2020). La pandemia impacta la imagen de los presidentes. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/la-pandemia-impacta-la-imagen-de-los-presidentes-541732>
- Misión de Finanzas Intergubernamentales. (1981). *Las finanzas intergubernamentales en Colombia: informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales*. Departamento Nacional de Planeación.
- Norberg, J. (2017). *Progreso: 10 razones para mirar al futuro con optimismo*. Deusto.
- Ocampo, J. y Romero, C. (2015). La búsqueda, larga e inconclusa, de un nuevo modelo (1981-2014). En J. Gaviria (Ed.), *Historia Económica de Colombia* (pp. 293-372). Fondo de Cultura Económica.
- Philippon, C. (2008). *The future of the financial industry*. <http://w4.stern.nyu.edu/blogs/sternnonfinance/2008/11/the-future-of-the-financial-in.html>.
- PIIE. (2020). *What Is Globalization? And How Has the Global Economy Shaped the United States?* Obtenido de PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS: <https://www.piie.com/microsites/globalization/what-is-globalization>
- Riffart, C. y Schwenninger, A. (2018). *Pinguet*. <http://pinguet.free.fr/chinenormalise.pdf>
- Sersiron, N. (2018). *CADTM*. <https://www.cadtm.org/Les-transferts-negatifs-sont-les-causes-des-exils-forces>
- Weber, M. (1919). *Biblioteca básica*. <http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf>



