

Modernización y gobernabilidad: «El tiempo de la gente» vs. «Mano firme, corazón grande»

En Colombia no han existido políticas de Estado que permitan la gobernabilidad, ya que cada gestión termina al concluir el respectivo período presidencial, lo cual genera una ilegitimidad que puede llevar a la ingobernabilidad¹. Tales son los casos de las administraciones de Ernesto Samper y de Álvaro Uribe, en las que la gestión no ha guardado correspondencia con el plan de gobierno; además, se observa en ellas falta de coherencia en la aplicación de políticas focalizadoras que aseguren el bienestar social.

La gobernabilidad es la capacidad de los gobernantes para tomar decisiones que atiendan las demandas efectivas de los gobernados, así como para hacer viable la reproducción de las condiciones de la preservación de poder². Así entendida, es difícil lograr la gobernabilidad en América Latina, ya que la interacción gobierno-ciudadano, en cuanto a las demandas y a las respuestas, no se da completamente debido a los diversos conflictos sociales que nuestras sociedades han enfrentado a través del tiempo, y que aún hoy no han logrado resolver.

La esencia de la gobernabilidad radica en permitir la articulación del Estado con la sociedad, de modo que en ésta la conciencia de la administración sea eficiente y no pue-

da dissociarse del ámbito político; en otras palabras, la gobernabilidad busca garantizar la operación democrática del Estado. En este sentido, con la modernización se da una ampliación de la conciencia política, así como de la participación de los grupos sociales y de su movilización para intervenir en la política. El objetivo, pues, consiste en crear instituciones con la capacidad de asimilar el cambio de la sociedad; es decir, dados unos objetivos se hace necesario evaluar la idoneidad del Estado para lograr la transformación que se requiere; por tanto, hay que tener en cuenta si su tamaño es el adecuado, si es eficiente a la hora de aplicar los recursos y si es o no adecuada la distribución de sus funciones entre los diferentes estamentos de la estructura gubernamental.

Existen ciertas reformas que se hacen necesarias para la modernización; de éstas tendremos en cuenta las que, a nuestro juicio, se reflejan como objetivos de desarrollo en los programas de gobierno de Ernesto Samper y de Álvaro Uribe. Tales reformas son:

¹Entendida como la reducción de los costos de legitimación del sistema político.

²NOGUEIRA, Marco Aurelio.

«Gobernabilidad democrática progresiva», en *Análisis Político*, p. 55.

Mónica Estupiñán B., Yinna M. Giraldo V.,
Claudia Segura L.
Estudiantes de Séptimo Semestre

1. Ampliación de las comunicaciones y de la cobertura para educación.
2. Lealtad al Estado.
3. Organizaciones con funciones específicas.
4. Cierre de la brecha entre las distintas clases sociales.
5. Racionalización de las estructuras de autoridad.

La modernización en Colombia está muy ligada al cambio institucional, puesto que se nota la necesidad de introducir reformas económicas y de llevar a cabo transformaciones sociales. Éste fue el postulado principal del gobierno de Samper, e implicaba actualizar la estructura administrativa de muchas instituciones colombianas. En efecto, los planes de desarrollo tradicionales se basaban en programas de inversión estatales y en la coordinación de esfuerzos con el fin de lograr los objetivos propuestos; esto cambió con el nuevo modelo, pues se requería la revisión de las instituciones y su orientación hacia lo social.

1. El gobierno de Ernesto Samper (1994-1998)

Con el plan de desarrollo del presidente Samper (1994-1998), conocido como el *Salto Social*, se buscaba introducir cambios en aspectos generales de tipo macroeconómico; sin embargo, su meta principal era impulsar el desarrollo social, para responder a los requisitos de la puesta en marcha del nuevo modelo global.

Las metas macroeconómicas del Salto Social preveían un crecimiento promedio del PIB del 5,7% anual durante el mandato de Samper, o un crecimiento del PIB per cápita del 3,8%³. Con respecto al sector agrícola, se buscaba que la inversión alcanzara el 0,94% del PIB; estos recursos se destinarían a inversión social rural, infraestructura y gasto

en ciencia y tecnología para el sector, con el fin de afianzar la competitividad de éste.

Por lo que respecta al crecimiento económico, la meta no se cumplió y el índice estuvo por debajo del objetivo y del promedio histórico. Este resultado se explica al revisar la experiencia histórica colombiana, la cual nos muestra que el crecimiento permanece constante con tendencia a deteriorarse. En cuanto al sector agrícola, no se pudieron recuperar las áreas de cosecha con cultivos transitorios⁴. Por otra parte, la meta de adecuación de tierras no se desarrolló debido a que el presupuesto efectivo fue menor que el presupuesto planeado (en general, este fenómeno se presentó en la mayoría de los proyectos).

El gobierno de Samper continuó con el proceso de descentralización, con el fin de recaudar mayores ingresos, por lo que se les concedió autonomía a las unidades territoriales (alcaldías, gobernaciones, municipios, etc.). En los sectores de salud y educación, la descentralización se efectuó, respectivamente, mediante la Ley 100 y el Plan Decenal para Educación. Otro proceso que se verificó fue la privatización, que consistía en vender parte de las empresas del sector público para darles mayor flexibilidad y eficacia a los servicios que prestaban.

Con respecto a la política social, los resultados fueron más alentadores, ya que los porcentajes de pobreza⁵ disminuyeron considerablemente en los ámbitos rural y urbano. En efecto, se amplió la cobertura de servicios a los sectores marginados y, en cuanto a la salud, el SISBEN sirvió como focalizador de la política al beneficiar a los sectores con mayores demandas y necesidades insatisfechas. En lo concerniente a la educación, se logró dotar de textos a cerca de 6,7 millones de alumnos de los 7,3 millones propuestos

³Véase SAMPER PIZANO, Ernesto. *El salto social 1994*, caps. III, IV y VI.

⁴Cultivos que, después de su cosecha, se deben sembrar o cultivar para que sigan produciendo (por ejemplo, ajonjolí, algodón, arroz, cebada, frijol, maíz, maní, etc.).

⁵Téngase en cuenta que estos índices se refieren a ingresos y calidad de vida.

para el nivel básico, se capacitó a 105.300 docentes, se ofrecieron subsidios a las madres para gastos de educación y se implementó un programa de jardines comunitarios. Por lo que atañe a la educación superior, se entregaron 406.000 créditos para programas de pregrado y de posgrado.

Al revisar el análisis anterior, podemos decir que las pautas de modernización no son procesos que se dan por separado; por el contrario, están conectados entre sí, lo cual hace que sea muy difícil puntualizarlos. No obstante, los objetivos relacionados con tales procesos trataron de cumplirse y, por tanto, los resultados del gobierno de Samper en algunas áreas no fueron tan desalentadores.

En general, en la administración Samper se destacan los logros en sectores como salud, educación y rehabilitación de la niñez, lo que hizo que se elevara la calidad de vida. Sin embargo, durante este período se puso en tela de juicio la gobernabilidad a causa del turbulento Proceso 8.000, los efectos derivados del control al narcotráfico, los errores de la apertura económica de la administración anterior, los errores de la propia administración Samper y la creación de expectativas negativas.

El Proceso 8.000 introdujo incertidumbre con respecto a la estabilidad del gobierno y, lo más importante, con relación a las reglas de juego establecidas por la ley y la costumbre. Este fenómeno retrasó la inversión y la expansión en planta y equipo; por ello, podría decirse que la falta de honorabilidad disminuyó los niveles de confianza y, por ende, de legitimidad, lo cual acarrió la ingobernabilidad y, al mismo tiempo, un rezago en algunas pautas de modernización, como la lealtad al Estado. Esto dio pie a que, durante este período, Colombia atravesara una

de las peores crisis institucionales de las últimas décadas; al mismo tiempo, creció el poder de las guerrillas y de los paramilitares, con la consiguiente muerte de víctimas inocentes (civiles fuera del conflicto, tales como mujeres, ancianos, niños y no combatientes) y el desplazamiento de familias campesinas de sus tierras, que superó el millón de personas.

2. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)

Por lo que respecta al gobierno del presidente Uribe y sus logros en cuanto a las propuestas de su plan de gobierno, hay que tener en cuenta que no se puede realizar aquí un análisis total de la gestión, dado que su mandato no ha terminado y sólo podemos tomar como base ciertos acontecimientos de éste. Así pues, en este caso nos centraremos en un punto clave de su programa: el Referendo. En el análisis siguiente veremos lo que se esperaba de él y los resultados que arrojó.

El principal objetivo del gobierno Uribe es garantizar la gobernabilidad, a la cual se pretende llegar por medio de la autoridad democrática: «El Estado debe derrotar el crimen con autoridad democrática (...) La autoridad legítima del Estado protege a los ciudadanos y disuade a los violentos»⁶. Para lograr este propósito, el gobierno de Álvaro Uribe puso en marcha el Referendo.

2.1 El Referendo: clave para restablecer la confianza

El gobierno tuvo que afrontar miles de trabas y obstáculos para que el Congreso aprobara el Referendo; además, éste fue rechazado posteriormente por los ciudadanos, a causa de la falta de conciencia democrática y de la oposición de los grupos insurgentes que

⁶URIBE VÉLEZ, Álvaro. *Plan de Desarrollo*, Presidencia de la República 2002-2006.

ejercieron presión contra él en las regiones donde el Estado no tiene influencia.

Con el Referendo, el Ejecutivo se proponía legitimar su mandato y, por ende, mostrar a la comunidad internacional la buena relación Gobierno-Ciudadano: «La gobernabilidad del país quedará en riesgo si no se aprueba un referendo impulsado por su gobierno, con el que busca combatir el déficit fiscal y la corrupción política»⁷.

Una de las grandes controversias que giraron en torno al Referendo fue si la popularidad del presidente Uribe se vería confirmada por un respaldo a las propuestas de su programa de gobierno. Y aunque se esperaba una respuesta masiva en las urnas, el resultado fue decepcionante, pues no se logró obtener el 25% (equivalente a 6,2 millones de sufragios) de los votos necesarios para aprobar el Referendo.

Algunos puntos del Referendo reflejan la intención de facilitar una modernización estructural del Estado, para lograr un funcionamiento adecuado de éste (puntos 2, 6, 7, 9 y 12). Al respecto, el presidente Uribe explicó lo siguiente: «El referendo no resuelve todo el problema, pero oxigena (...). Si el gobierno no puede avanzar en la solución de la crisis a través de Referendo, ése es un tema de gobernabilidad. Cuando los mandatarios frustran todas las expectativas porque la situación fiscal así lo impone, se va perdiendo la gobernabilidad»⁸.

El fracaso del Referendo le sirvió al Presidente para mostrar a la comunidad interna-

cional que su gobierno, lejos de ser autoritario y dictatorial, privilegiaba la democracia; sin embargo, este fracaso supuso el descalabro de una de las propuestas centrales de su campaña electoral (que es el eje de su programa presidencial), lo cual deterioró la imagen internacional de gobernabilidad que había proyectado hasta ese momento. Por otra parte, los grupos subversivos tuvieron la oportunidad de denunciar ante la opinión internacional la discutible legitimidad del mandatario, pues ni siquiera logró el apoyo de una cuarta parte de los electores.

En cuanto al aspecto económico, en el Referendo se contemplaba el congelamiento, durante dos años, de los salarios de los trabajadores oficiales con altos sueldos, así como de las pensiones de los jubilados del Estado. El gobierno también esperaba reducir el déficit fiscal consolidado de un 3,6% del PIB en el 2002 a un 2,8% en el 2003 y a un 2,5% en el 2004. En efecto, Colombia se encuentra en una delicada situación fiscal, y la aprobación en las urnas del voto consultivo era clave para restablecer la confianza de los inversionistas en la economía del país; no obstante, el fracaso del Referendo fue una señal negativa para los mercados internacionales, pues la inversión extranjera se redujo y el costo de la deuda siguió elevándose; estas circunstancias obligaron al gobierno a recurrir al célebre «plan B», con el cual se esperaba tapan el hueco fiscal e impulsar la recuperación de la economía. ☞

⁷*El Tiempo*, 21 de septiembre de 2003.

⁸*Ibid.*, 22 de septiembre de 2003.

Bibliografía

- NOGUEIRA, Marco Aurelio. «Gobernabilidad democrática progresiva», en *Análisis Político*.
SAMPER PIZANO, Ernesto. *El Salto Social 1994*, caps. III, IV y VI.
URIBE VÉLEZ, Álvaro. *Plan de Desarrollo. Presidencia de la República 2002-2006*.