

LA CRISIS DEL ESTADO NACIONAL EN COLOMBIA

La Perspectiva del Estado y sus Funciones*

Miguel Ángel Urrego Ardila**

RESUMEN

La crisis del Estado nacional en Colombia la entendemos como agotamiento coyuntural del tipo de Estado nacional construido en la segunda mitad del siglo XX. Uno de los aspectos de la crisis es el carácter inconcluso del Estado nacional. Estudiar este aspecto debería comprender: los debates sobre la naturaleza del Estado, la función del ejército en el orden político, las limitaciones a la construcción de la ciudadanía y la democracia, las elecciones, las debilidades de la articulación del mercado interno y la autodeterminación de la nación. En este artículo solamente analizamos, desde una perspectiva histórica, el debate en torno al Estado y sus funciones. Para ello consideramos algunos aspectos de las constituciones colombianas y algunas nociones sobre el Estado.

PALABRAS CLAVE

Estado, Nación, Ciudadanía, Constituciones, Historia de Colombia.

ABSTRACT

The crisis of the national State in Colombia we understand it like conjunctural exhaustion of the type of constructed national State in second half of century XX. One of the aspects of the crisis is the unfinished character of the national State. To study this aspect would have to include/understand: the debates on the nature of the State, the function of the army in the political order, the limitations to the construction of the citizenship and the democracy, the elections, the weaknesses of the joint of the internal market and the self-determination of the nation. In this article we only analyzed, from an historical perspective, the debate surroundings to the State and its functions. For this reasons, we consider some aspects of the Colombian constitutions and some slight knowledge on the State.

KEY WORDS

State, Nation, Colombian history.

Fecha de Recepción del artículo: 13 de mayo de 2005.

Fecha de Aceptación del artículo: 20 de mayo de 2005.

* Artículo que corresponde a investigación realizada por el autor sobre la crisis del Estado Nacional en Colombia.

** Miembro del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (México).

La crisis del Estado nacional en Colombia, que la entendemos como agotamiento coyuntural del tipo de Estado nacional construido en la segunda mitad del siglo XX, posee varios componentes, algunos de larga y otros de mediana duración. Entre los primeros podemos encontrar la exclusión del pacto social de lo que genéricamente podríamos denominar el pueblo; la limitada concepción sobre el territorio, lo cual explica en parte la pérdida de Panamá en 1903; y el carácter inconcluso del Estado nacional. Aquellos de mediana duración pueden ser el conflicto interno y el neoliberalismo.

En un artículo sería imposible explicar adecuadamente estos componentes; por ello hemos preferido abordar el tema del carácter inconcluso del Estado nacional. Cuando empleamos la noción de inconcluso nos referimos fundamentalmente a una serie de hechos y procesos que consideramos no se han acabado plenamente en Colombia y, en general, en América Latina. Evidentemente, al afirmar que algo está a medio camino es porque se toma como referencia un modelo. El nuestro es Occidente, no tanto porque en los países europeos sean un modelo, entre otras razones porque al establecer las diferencias entre los procesos del viejo continente constatamos la tardía constitución del Estado nacional en España, Italia, Alemania y los países balcánicos y

distinciones fundamentales en torno a componentes de la nación como la lengua¹. Tampoco debe considerarse que Occidente sea el único camino o que ya se haya “imaginado la nación” y que América Latina no sea capaz de crear su propio camino a la modernidad.

Pensamos que la formulación ideológica sobre la nación, al margen de las particularidades del proceso nacional o su fragmentariedad, emanada del pensamiento ilustrado o la idea de que había que seguir la Revolución Francesa, fueron fundamentales para nuestros pensadores decimonónicos. Por supuesto, hay que enfatizar que es muy seguro que cuando los dirigentes hablaran de república pensarán cosas distintas al contenido del concepto en Europa². Pero es innegable, como lo muestran la Independencia mexicana y la reforma educativa del general Francisco de Paula Santander, que los pensadores españoles, en México, y el utilitarismo de Bentham, en Colombia, fueron referencia permanente de nuestros caudillos³.

La permanente lectura del proceso europeo es evidente en la manera como se concibió el Estado nacional en el siglo XIX. Con una clara referencia a Francia y, en menor grado, a Estados Unidos en el caso liberal y a España en el conservatismo. La idea de que el ferrocarril o la educación, en el pensamiento liberal, constituyen las claves del desarrollo

¹ Una explicación del tardío proceso en Europa Oriental en Benedict Anderson. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, Verso, 1991 y una muy interesante aproximación al problema en Juan Pablo Fusi. *La patria lejana. El nacionalismo en el siglo XX*. Madrid, Taurus, 2003.

² Annick Lempérière. “Reflexiones sobre la terminología política del liberalismo” en *Construcción de la legitimidad política en México en el siglo XIX*. México, El Colegio de México, 1999, pp. 35-56.

⁴ La influencia española en los independistas mexicanos es explicada por David Brading en *Los orígenes del nacionalismo mexicano*. México, Ediciones Era, 1993.

económico y constancia de transitar el buen camino es común a los pensadores de México y Colombia, por supuesto con la diferencia de que en el primer caso Porfirio Díaz contó con las condiciones y la claridad para crear, por ejemplo, una verdadera red nacional de ferrocarriles.

De igual forma se asimiló la idea de que la república debía ser un Estado con presencia nacional, con ciudadanos definidos por una amplia gama de libertades y participación—tal como se hizo en las constituciones liberales de medio siglo en Colombia—, con una cultura que asimilara las prácticas de la cotidianidad burguesa, etcétera. Claro, en la otra orilla estaban el conservatismo y la idea de que la Iglesia era fuente de cohesión social, con una sociedad que requería tutela clerical y con una ciudadanía definida desde virtudes morales, explicaciones que han sido empleadas por el conservatismo hasta el Frente Nacional.

En el siglo XIX, debido especialmente a la derrota liberal o a la debilidad de las burguesías nacionales, se consolidan en América Latina Estados oligárquicos, forma que se aleja del modelo impuesto por las grandes revoluciones burguesas. El gamonal y las redes de clientela se fortalecen, no existe rechazo a la presencia de la Iglesia en la definición del orden político y tampoco se desarrolla una construcción de ciudadanos. Paradójicamente, el gamonal se convierte en la figura que, por un lado, administra los discursos “ilustrados” y, por otro, es el intermediario entre el Estado y

el pueblo y, por ello, articula, como lo explica Francois Xavier Guerra, el Antiguo Régimen con la modernidad⁴.

En el siglo XX es evidente esta búsqueda de referencia; sin embargo, dados los cambios económicos y políticos que llevaron a Estados Unidos a ser potencia imperialista, el paradigma se traslada de Europa al norte del continente americano. Las elites políticas se someten al pragmatismo estadounidense, aunque con una muy pobre referencia simbólica. Sin embargo, nuevos actores sociales y sucesos internacionales, como la revolución Rusa y la revolución China, transformaron el universo de referencia con la cual se discute el problema de la concepción del Estado nacional, lo cual supone un enriquecimiento si partimos de la idea de que la cultura, en este caso la ideología, es universal.

Estudiar el carácter inconcluso del Estado nacional debería comprender: los debates sobre la naturaleza del Estado, la función del ejército en el orden político, las limitaciones a la construcción de la ciudadanía y la democracia, las elecciones, las debilidades de la articulación del mercado interno y la autodeterminación de la nación. Además, debería considerarse la manera como estos aspectos jugaron en cada etapa histórica. Es decir, valorar la particularidad del proyecto de nación dominante. Recordando, por ejemplo, que aún a mediados del siglo XX algunos componentes de la Regeneración se mantenían. De estos temas solo abordaremos en el

⁴ Francois Xavier Guerra. *México del Antiguo Régimen a la Revolución*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

presente artículo el debate en torno al Estado y sus funciones.

EL ESTADO Y SUS FUNCIONES

La idea de que la independencia fue el último recurso de los criollos se puede apreciar en los pronunciamientos y especialmente en los textos de las primeras constituciones. Allí se perciben las distintas opciones políticas, la existencia de una profunda fragmentación regional de los intereses y el apego a la monarquía. Sin embargo, en las primeras décadas la concepción sobre la existencia de un nuevo Estado, de un Estado independiente, privilegió, debido a la lectura de los clásicos europeos, el concepto de soberanía.

Como se sabe, la idea de soberanía gira en torno a dos opciones: la soberanía nacional y la soberanía popular⁵. Inicialmente veamos cómo evolucionó el concepto -recordando que estuvo ligado a otros como los de pueblo y ciudadanía, que trabajaremos más adelante- en las constituciones de la primera etapa de la independencia de Colom-

bia, es decir entre 1810 y 1812⁶. Posteriormente veremos cómo, a partir de esta experiencia, evoluciona el constitucionalismo colombiano, esta vez con el telón de fondo de la lucha entre liberales y conservadores⁷.

Desde finales del siglo XVIII algunos criollos plantearon una revisión a los presupuestos del orden colonial. Dicha postura estimuló la difusión de los principios de la Revolución Francesa y estadounidense y la participación en protestas populares -como la del 20 de julio de 1810 en Santafé de Bogotá- que culminaron con el establecimiento de Juntas Supremas, conformadas por la elite bajo la presión del pueblo -que en muchos aspectos desbordó a todo tipo de autoridad- que demandaron la reformulación de nuevas reglas del dominio español, especialmente la inclusión de los criollos con plenas garantías en la administración local. La dinámica del proceso llevó a la redacción de constituciones que tuvieron como característica la incorporación de nuevos conceptos y la intención de no romper definitivamente con España⁸.

⁵ Jacques Cadart sintetiza los conceptos de la siguiente manera. "Según el principio de la soberanía nacional, la soberanía reside en la Nación. Para los defensores de esta tesis, la Nación es una realidad que supera a los ciudadanos en el país en un presente, en un momento dado. La Nación es una verdadera persona jurídica, moral y viviente, una persona espiritual que subyace a los ciudadanos...". "Según el principio de la soberanía popular, la soberanía pertenece al pueblo. La soberanía del pueblo pertenece a todos aquellos que componen el pueblo, es decir a todos los ciudadanos vivos en el país en un presente y que constituyen el pueblo de este Estado. En consecuencia, la soberanía pertenece a cada uno de los ciudadanos en la proporción de su número...". Jacques Cadart. *Institutiones politiques et droit constitutionnel*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1975, tomo 1, pp. 168 y 169. La traducción es nuestra. Recientemente algunos especialistas al precisar el sujeto de la soberanía hablan del Estado. Víctor Flores Olea. *Ensayos sobre la soberanía del Estado*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, 1969, p. 45.

⁶ La independencia en Colombia tuvo dos etapas. La primera 1810-1815 estuvo determinada por los pronunciamientos de criollos en ciudades como Santafé de Bogotá y Cartagena. Sin embargo, estas expresiones se caracterizaron por oscilar entre la independencia y el mantenimiento de los vínculos con España. Adicionalmente, existieron diferencias entre Santafé y las demás provincias que llevaron al estallido de una guerra civil entre quienes defendían el centralismo, con el predominio de Santafé, y los federalistas. La polémica fue resuelta por los ejércitos españoles que iniciaron la reconquista del territorio en 1815-16. A partir de este suceso se inició la segunda etapa de la independencia, los conflictos internos se aplazaron, predominan las posturas independentistas y se dio inicio a la guerra.

⁷ Sobre la historia constitucional colombiana se puede consultar Luis Carlos Sáchica. *Constitucionalismo colombiano*. Bogotá, Editorial Temis, 1966, pp. 1-23; Antonio José Rivadeneira. *Historia constitucional de Colombia*. Bogotá, Editorial Voto Nacional, 1962; una versión actualizada y ampliada del texto anterior en Antonio José Rivadeneira. *Historia constitucional de Colombia, 1510-1978*. Editorial Horizontes, Bogotá, 1978, pp. 71-116; y Eduardo Fernández Botero. *Las constituciones colombianas comparadas*. Medellín, Universidad de Antioquia, 1964.

⁸ Sobre el particular anota Brian R. Hamnett para el caso mexicano: "En términos de posición política es mejor que nos olvidemos de estas categorías -la de criollos- que no indican nada más que procedencia". Véase "Absolutismo ilustrado y crisis multidimensional en el período colonial tardío, 1760-1808" en Josefina Zoraida Vázquez (coord.). *Interpretaciones del Siglo XVIII Mexicano. El Impacto de las Reformas Borbónicas*. México, Nueva Imagen, 1992, p.78.

La Constitución de Cundinamarca (1811) expresó las contradicciones de los criollos, es decir la defensa de sus privilegios perdidos y la circulación de posturas independentistas. La Constitución surgió de la transformación de la Junta Suprema de Santafé en Colegio Constituyente de Cundinamarca. Al cabo de 20 días de trabajo fue aprobada; el decreto de promulgación decía:

Don Fernando VII, por la gracia de Dios y por la voluntad y consentimiento del pueblo, legítima y constitucionalmente representado, Rey de los cundinamarqueses, etc., y a su Real nombre, don Jorge Tadeo Lozano, Presidente constitucional del estado de Cundinamarca, a todos los moradores estantes y habitantes en él, sabed: que reunido por medio de representantes libre, pacífica y legalmente el pueblo soberano que la habita, en esta capital de Santafé de Bogotá, con el fin de acordar la forma de gobierno que considerase más propia para hacer la felicidad pública; usando de la facultad que concedió Dios al hombre...⁹.

El deseo de mantener el vínculo con España se hizo evidente en la forma de gobierno propuesta: la monarquía constitucional, correspondiendo el poder ejecutivo al Rey (Título I, Art. 5 y 6 y Título III, de la corona). Moderando el poder del Rey fue propuesta la creación de una representación nacional permanente (artículo 4).

Tres Constituciones le siguieron a la de Cundinamarca, la de la República de Tunja (1811), la del Estado de Antioquia (1812) y la del Estado Soberano de Cartagena de Indias (1812). En estas cartas se presentó un cambio fundamental en la concepción general sobre la soberanía, el pueblo y la ciudadanía, lo cual fue resultado de la guerra entre Cundinamarca y las demás provincias, encabezadas por Tunja; la debilidad de la monarquía en España; y posturas más independentistas en sectores de criollos¹⁰. Sin embargo, los rasgos característicos de estas cartas son comunes: se mantuvieron posiciones contradictorias con respecto a la monarquía, se utilizaron diversas fuentes teóricas y se incluyeron en el articulado respuestas a los problemas políticos que planteaban la guerra civil y la situación en España. Lo primero que llama la atención es que en la introducción se coincide en señalar que los nexos con España y el monarca se han quebrado. En efecto, la de Tunja dice:

(...) después de haber tenido en consideración las ningunas ventajas que esta provincia ha reportado en permanecer bajo el sistema de gobierno de España, en el espacio de trescientos años; persuadidos de la disolución y aniquilación de los pactos sociales con que la América del Sur se hallaba ligada con aquella parte de la nación¹¹.

Por su parte la de Antioquia hizo una consideración sobre el carácter de la soberanía:

⁹ Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra. *Constituciones de Colombia*. Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, Biblioteca Popular de Cultura, 1951, Tomo 1, p. 125.

¹⁰ La guerra entre Cundinamarca, que buscaba el centralismo, y las provincias federalista entre 1812 y 1813 se denomina en la historiografía colombiana la "patria boba".

¹¹ Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra. *Op.cit.*, p.245.

(...) convencidos de que abdica- da la Corona, reducidas a cautiverio, sin esperanza de postliminio las personas que gozaban el carácter de soberanas, disuelto el gobierno que ellas mantenían durante el ejercicio de sus funciones, devueltas a los españoles de ambos hemisferios las prerrogativas de su libre naturaleza, y a los pueblos las del Contrato Social, todos los de la nación, y entre ellos el de la Provincia de Antioquia, reasumieron la soberanía, y recobraron sus derechos¹².

En este preámbulo hay varios hechos por destacar. En primer lugar, la situación de España y la distancia con la Nueva Granada hacían imposible que los “liberten de la tiranía y el despotismo”; en otras palabras la autonomía fue asumida en tanto impotencia de España. En segundo lugar, se habló de españoles como los ciudadanos de la Nueva Granada, es decir, los criollos no ocultaron su pretensión de ser españoles y de ser iguales a los de la península. La soberanía, perdida por los factores mencionados, fue reasumida. Finalmente, hay una extraña referencia al *Contrato Social* de Rousseau cuando se emplea el mismo concepto. En resumen, no hay una concepción independentista en la constitución de Antioquia.

Cartagena expresó una posición más radical, con claro acento francés. En el Acta de Independencia de la provincia de 1811 “los representantes del buen pueblo” partie-

ron de la afirmación de que el pleno goce de los justos e imprescriptibles derechos había sido “devuelto por el orden de los sucesos con que la Divina Providencia quiso marcar la disolución de la monarquía española...”¹³. Sin embargo, en el preámbulo de la Constitución la presencia de Rousseau es notoria: “El cuerpo político se forma por la voluntaria asociación de los individuos; es un pacto social en que la totalidad del pueblo estipula con cada ciudadano, y cada ciudadano con la totalidad del pueblo, que todo será gobernado por ciertas leyes para el bien común”¹⁴. El título I, de los derechos naturales y sociales del hombre y sus deberes, en su artículo 1o reafirmó esta concepción: “Los hombres se juntan en sociedad con el fin de facilitar, asegurar y perfeccionar el goce de sus derechos y facultades naturales, y de los bienes de la existencia, y de satisfacer sus deseos y conatos de felicidad...”¹⁵. Así pues, el nexo con la providencia se mantiene pero se incluyen nuevos conceptos que tienen mucha importancia en una idea moderna del orden político.

La gran novedad de la Constitución fue que hizo una delimitación de la soberanía, artículos 18 a 21, que evidencia el avance de las discusiones sobre el nuevo orden político. Por ejemplo, en el artículo 18 quedó consignado: “La soberanía reside originaria y esencialmente en el pueblo; es una, indivisible, imprescriptible e inenajenable”. El artículo siguiente completa la formulación:

¹² *Ibid.*, p. 293.

¹³ *Ibid.*, Tomo 2, p. 75.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 95 y 96.

¹⁵ *Ibid.*

“La universalidad de los ciudadanos constituye el Pueblo Soberano”. Por su parte el artículo 20: “La soberanía consiste en la facultad de dictar leyes, en la de hacerlas ejecutar y aplicarlas a los casos particulares que ocurran a los ciudadanos, o en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Finalmente, en el artículo 21 consagró que “Ningún individuo, ninguna clase, o reunión parcial de ciudadanos, puede atribuirse la soberanía...”¹⁶.

Luego del enfrentamiento entre federalistas y centralistas y la guerra de pacificación que adelantó la corona al mando de Pablo Morillo, hubo un giro importante: el contenido de los conceptos se elaboró en el marco de la necesidad de legitimar el proceso de la independencia y el nuevo orden político republicano. El llamado al pueblo -por ejemplo con la promesa de liberar a los esclavos- fue fundamental para lograr la movilización de la población en torno al futuro de la “patria”. Se pretendía que los diferentes sectores sociales aportaran su cuota en la lucha por la independencia, pues hacían parte de ella. Las primeras proclamas se dirigieron a los “ciudadanos”, que para la época se identificaron con los patriotas, para congregarse en torno a la supervivencia de la patria y a la búsqueda del fin de tres siglos de explotación y dominación.

La Constitución de Cúcuta (1821), que dio marco legal a la República de Colombia, estableció en su título I, sección primera, artículo 2: “La

soberanía reside esencialmente en la nación. Los magistrados y oficiales del Gobierno, investidos de cualquiera especie de autoridad, son sus agentes o comisarios, y responsables a ella de su conducta pública”¹⁷. En la sección segunda, artículo 10, se limitó el uso de la noción de pueblo: “El pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones primarias, ni depositará el ejercicio de ella en unas solas manos”¹⁸.

Con la muerte de Simón Bolívar y la desintegración de Gran Colombia fue dada a la luz en 1830 una nueva Constitución. El título I presentó una modificación importante, pues el artículo 1 estableció que “La nación colombiana es la reunión de todos los colombianos bajo un mismo pacto político”. Sin embargo, el Art. 3 determinó que “La soberanía reside radicalmente en la nación”¹⁹. Es decir, se oscila entre los polos de soberanía popular y soberanía nacional y entre las concepciones de Rousseau y Sieyès.

Con el fin de la guerra civil que sacudió al país entre 1839 y 1841, conocida como la Guerra de los Supremos por ser adelantada por pequeños líderes militares en distintas partes del país y sin nexo alguno, el Congreso modificó la Constitución en sus sesiones de 1842 y 1843. De la nación granadina se dijo en el artículo 1: “La república de la Nueva Granada se compone de todos los granadinos unidos en cuerpo de nación bajo un pacto de asociación política para su común utilidad”.

¹⁶ *Ibid.* Tomo 1, pp. 248 y 249.

¹⁷ *Ibid.* Tomo 3, p. 67.

¹⁸ *Ibid.* p. 68.

¹⁹ *Ibid.* p. 193.

Nótese nuevamente el empleo de la noción de pacto de Hobbes y contrato social de Rousseau. Este principio fue complementado en el artículo 2: “La nación granadina es para siempre esencial e irrevocablemente soberana, libre e independiente de toda potencia o dominación extranjera, y no es ni será nunca el patrimonio de ninguna familia ni persona”²⁰. El acento se dio en esta constitución hacia el modelo constitucional propuesto por Sieyes para Francia, es decir, hacia la nación.

En 1851, en medio de un claro predominio del radicalismo, a través del acto legislativo del 25 de abril de 1851, se autorizó que en cualquier tiempo se adicionara o reformara la Constitución. Las discusiones suscitadas por las reformas que el liberalismo radical pensaba implementar se expresaron en la Constitución de 1853. Allí se plasmaron algunas de las medidas más conservadoras. La nueva carta magna tenía la siguiente leyenda: “En nombre de Dios, legislador del universo y por autoridad del pueblo”²¹. Las constituciones de Cúcuta y de 1830 sólo hablaron en términos muy generales de Dios, mientras que la de 1843 lo hizo en “nombre de Dios padre, Hijo y Espíritu santo”. Esta presentación era el anticipo de importantes modificaciones. El artículo 1, aunque hizo referencia a una república soberana, no estableció vínculos precisos con respecto a si la soberanía era popular o nacional. Sin embargo, en los artículos 16 y 26,

que se refieren al origen del poder legislativo y ejecutivo, se afirmó que “el pueblo delega el poder” en un Congreso y en un magistrado²².

Tras la derrota del levantamiento de artesanos, a raíz del golpe del general Melo en abril de 1854, el pacto entre los partidos llevó a una nueva Constitución, la de la Confederación Granadina, sancionada el 22 de mayo de 1858. En esta carta no existen referencias explícitas, en los primeros artículos, en torno al origen del poder y sólo se estableció que la Confederación Granadina era “una nación soberana, libre e independiente”.

Posteriormente encontramos dos modelos extremos de concepción sobre el origen del poder y el carácter de la nación. La Constitución radical de 1863 se inició con una leyenda en la cual se condensó la visión liberal radical sobre el orden político: “en nombre y por autorización del pueblo y de los Estados Unidos colombianos que representa...”²³. Por su parte la Constitución conservadora de 1886 no sólo se colocó en el extremo opuesto, al declarar que Dios era la fuente suprema de toda autoridad, sino que incluyó en el articulado nociones complementarias a este principio rector del orden político. En efecto, el artículo 38 consagró que la religión católica era la de la nación y que contaría con la protección de los poderes públicos; la educación pública se organizó y dirigió en concordancia con la religión, artículo

²⁰ *Ibid.*, p. 330.

²¹ *Ibid.*, Tomo 4, p. 5.

²² *Ibid.*, pp. 13 y 15.

²³ *Ibid.*, p. 127.

41; y se dedicó un capítulo completo, el cuarto, a reglamentar las relaciones entre el Estado y la Iglesia²⁴. Esta visión tuvo una vigencia de más de cien años, solamente transformada en 1991.

La independencia, igualmente, inauguró la confrontación entre el Partido Liberal y el Conservador en torno al tipo y magnitud de la intervención estatal y alrededor de la opción centralismo y federalismo. El problema de fondo en esta dualidad, que llevó al inicio del período que conocemos como la “la patria boba”, fue la existencia de distintas opciones políticas alrededor de la posibilidad de crear o no una nación y un Estado nuevos. Para algunos, la tarea del momento era asegurar la autonomía de las respectivas regiones y permitir su desarrollo. Para otros, la independencia apenas comenzaba y se hacía indispensable la centralización del poder y de los recursos.

La diferencia, como ya lo hemos dicho, fue resuelta parcialmente por los propios españoles al iniciar la campaña de reconquista. Este acontecimiento evidenció la bondad del centralismo desde la perspectiva de aunar esfuerzos contra los españoles. Con la consolidación de la independencia la polémica se aplazó por unos años, pues eran prioritarios otros temas. Sin embargo, una vez muertos los caudillos militares que llevaron adelante la gesta independentista y formados los partidos, la dualidad centralismo y federalismo

y la determinación de los límites de la intervención estatal adquirieron forma nuevamente.

Los liberales estaban interesados en el federalismo por varias razones, entre las cuales se encontraba su rechazo al pasado español, la apología que hacían del desarrollo estadounidense y la defensa de la iniciativa privada en la búsqueda del progreso. Argumentaron que cualquier regulación de la iniciativa privada era intervencionismo de Estado; por esta circunstancia se inclinaron por la existencia de un Estado que sólo se ocupara de los problemas de interés general: fronteras, relaciones internacionales, etc.²⁵

En un sentido contrario, los conservadores abogaron por un Estado fuerte pues tenían la imagen de que la estabilidad colonial y su paz social se basaban en un Estado que regulaba las actividades de los hombres, inclusive su moralidad. Ideas que fueron llevadas a los diferentes códigos (penal, de policía, etc.).

En lo que sí coincidieron ambos proyectos fue en que sin recursos el Estado no podría sobrevivir, razón por la cual el manejo del arancel aduanero estuvo al margen de cualquier divergencia política ideológica. Es decir, no hay identidad entre librecambismo y liberalismo o proteccionismo y conservatismo²⁶.

La dualidad a que nos venimos refiriendo no debe ser reducida al campo de la simple definición conceptual o

²⁴ *Ibid.*, pp. 206, 211-217.

²⁵ Gerardo Molina. *Las ideas liberales en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1980, tomo 1.

²⁶ Esta hipótesis ha sido demostrada por José Antonio Ocampo “Librecambio y proteccionismo durante el siglo XIX” en José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro. *Crisis mundial, protección e industrialización*: Bogotá, CEREC, 1984, pp. 235 y ss.

la selección de una opción sin mayor impacto político. Por el contrario, hay que considerar las dos medidas -intervención/no intervención, centralismo/federalismo- como elementos complementarios de otras reformas, de manera que el federalismo por sí mismo, aislado, no significaba mucho. La vitalidad de esta noción de organización del Estado estaba determinada, en el pensamiento liberal, por la coexistencia con otros cambios, tales como la no intervención estatal, la separación de la Iglesia y el Estado, educación laica o una reforma agraria, y su éxito dependía igualmente del avance de las fuerzas productivas, del progreso material concreto, pues de lo contrario, se reducía a una mera formulación de principios.

Esto último fue precisamente lo que aconteció. El país no tenía el desarrollo material ni las condiciones para gozar de los beneficios del federalismo y éste se constituyó en una simple herramienta política en la confrontación entre los partidos. Desde mediados del siglo XIX liberales y conservadores coincidieron, coyunturalmente, en el federalismo, como en los años cincuenta, sin que esto implicase la eliminación de las diferencias ideológicas; simplemente se trataba de conveniencias políticas.

Para el conservatismo y el liberalismo la imposibilidad de definir en una confrontación armada el dominio del poder central fue resuelta a través de la delegación en las regiones del problema de la acumulación de fuerzas y del enfrentamiento al opositor, es decir, que los conflictos locales, las guerras al interior de cada Estado, fueron las

formas como los partidos asumieron la opción federalista. No se debe entender que este camino impuesto por las necesidades haya borrado las diferencias en cuanto a la concepción de la forma en que se organizaba el Estado. El hecho de que los conservadores, coyunturalmente, hubiesen optado por el federalismo no desdibuja las diferencias entre los proyectos políticos.

El triunfo definitivo del proyecto conservador con la Regeneración dejó a un lado la dualidad anteriormente señalada, al imponer definitivamente el centralismo, e inauguraron la confrontación política en torno a las funciones del Estado. En efecto, el siglo XX se inició con debates sobre la seguridad social, el capitalismo de Estado y la modernización de las instituciones. El problema, a partir de este momento, en adelante fue definir los límites de tal intervención.

El liberalismo fue el partido que más elaboró proyectos de seguridad social, especialmente por la iniciativa de los caudillos más radicales. Rafael Uribe Uribe, por ejemplo, fue uno de los primeros dirigentes en plantear el problema de las funciones del Estado y al debatir la pertinencia de la seguridad social. En las primeras décadas del siglo XX tales ideas representaron un giro con respecto a las que tenía el conservatismo en el poder.

Jorge Eliécer Gaitán, retomando algunas ideas muy generales acerca del socialismo, acuñó el concepto de socialismo de Estado para defender sus ideas: “No basta un Estado que organice, ni basta que simplemente intervenga (...) Será indis-

pensable el criterio social, que suele denominarse socialismo de Estado, que un día presentará la posibilidad de un Estado Socialista ideal que la humanidad coronará”²⁷.

El principio de la intervención estatal para la década de los treinta hacía eco de las corrientes keynesianas, que se hicieron populares al ser establecidas como el mecanismo que facilitarían la superación de la crisis capitalista de esos años. Recordemos que una injerencia del Estado en la reactivación económica a través del gasto público fue una de las recetas preferidas por los gobiernos del continente. Por ello, los dirigentes liberales, amigos además de la reforma de las instituciones, defendieron, casi en su totalidad, los principios de una mayor actividad del Estado.

En el campo de la ideología conservadora se seguía concibiendo el problema en términos decimonónicos; es decir, que ante los grandes problemas de la sociedad –pobreza y condiciones de trabajo y vida de la nascente clase obrera– aún eran viables las alternativas clericales del fin del siglo XIX: la caridad y beneficencia. Sin embargo, existió una pequeña fracción que intentó definir opciones ante el empuje reformador liberal de los años treinta. Esta corriente sólo logró su plena identidad durante el Frente Nacional, especialmente con Álvaro Gómez y Belisario Betancur. El primero de ellos con un esquema autoritario, mientras Betancur con concesiones al movimiento armado.

Durante La Violencia el tema de la intervención del Estado quedó reducido por la casi inexistente capacidad para regular el conflicto y el escaso control de los organismos de seguridad, especialmente la policía que había sido cooptada por el conservatismo en algunas regiones²⁸. Para algunos historiadores lo que existió fue una desaparición parcial y coyuntural del Estado. Son varios los procesos de esta época que refuerzan esta hipótesis: ausencia del Estado para la regularización del conflicto y la autonomía que ganaron algunos sectores armados. Lo más importante de todo es que el Estado aceptó la privatización de la justicia, el que los particulares diriman sus diferencias a través de actos violentos y sin contar con las regulaciones de instituciones, como la justicia, dinámica que se prolonga hasta el conflicto interno de hoy debido al surgimiento del paramilitarismo.

El quiebre de la función del Estado como constituyente de la nación fue doble. Por un lado, se asiste a su desaparición parcial en algunas regiones bajo la dinámica propia de La Violencia, dando origen los protagonistas, autodefensas campesinas por ejemplo, a una “autonomía local” donde las instituciones del Estado no tienen presencia o ésta se reduce exclusivamente a lo militar. Se produce una ruptura entre la sociedad civil y el Estado al sentir la población que el gobierno los abandonó a su suerte o al involucrarse los aparatos de seguridad en la confrontación interpartidaria, especialmente

²⁷ Véase «Manifiesto del unirismo» en Jorge Eliécer Gaitán. *Escritos políticos*. Bogotá, El Áncora Editores, 1985, p. 66.

²⁸ La historiografía colombiana emplea el término La Violencia, con mayúsculas, para hacer referencia al enfrentamiento entre los campesinos liberales y conservadores que se presentaron en los años cuarenta y cincuenta, el cual se agudizó a raíz del asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán. Al actual período, en el que actúan guerrilla, ejército y paramilitares, lo denominamos conflicto interno.

por el hecho de que la policía favorecía a uno de los bandos en conflicto.

El efecto de estas dos dinámicas fue una pérdida parcial de legitimidad y de quiebre del proyecto de Estado nacional bipartidista en la medida en que los ciudadanos se vieron al margen del pacto social y lanzados a reconstituir, por sí mismos, como ocurrió con el bandolerismo social y las “repúblicas independientes”, una comunidad local -total y cerrada- imaginada al margen de la oficial²⁹.

El acuerdo entre liberales y conservadores que aparentemente puso fin a La Violencia se denominó el Frente Nacional. Con él se pretendió que la alternancia de los partidos en la presidencia y el reparto equitativo de la burocracia fuesen razones suficientes para eliminar los enfrentamientos entre los campesinos. En principio la fórmula funcionó pero, como lo veremos más adelante, originó gran malestar en diversos sectores que se consideraron excluidos de la política. El Frente Nacional redujo al mínimo los debates sobre la intervención del Estado y solamente una serie de sucesos externos, la revolución cubana y la Alianza para el Progreso, demandaron nuevamente la atención en el tema. La Alianza, en particular, fomentó una serie de reformas para evitar los síntomas de malestar social que pululaban en el continente. En Colombia, la creación del Instituto Colom-

biano para la Reforma Agraria (INCORA), por ejemplo, se inscribe en esta tendencia continental.

El Estado vuelve a ser objeto de debates al finalizar la década del ochenta. El ascenso del neoliberalismo tuvo como uno de sus rasgos más característicos la polémica en torno a una supuesta economía de mercado -concepto que denota una enorme ignorancia histórica y económica pues no existe grupo humano al margen de la “economía de mercado”- y el tamaño y funciones del Estado. Lo específico es que el neoliberalismo considera que un Estado grande y regulador de la economía debilita el crecimiento económico, aunque en la polémica descalifica todo punto de vista contrario. A partir de los ochenta se impone la reducción del tamaño del Estado a través de la reducción de sus instituciones y el número de trabajadores públicos, la privatización de las empresas de la nación, la eliminación de sus funciones en la regulación de la economía y el abandono del bienestar social.

Por estas razones, el movimiento social y popular tiene entre sus consignas la defensa del patrimonio de la nación y la lucha por la permanencia de las obligaciones sociales del Estado. Lo paradójico es que su reclamo se efectúa en el contexto del tejido del Estado nacional decimonónico, pues de lo que se trata es de realizar las posibilidades alcanzadas en Occidente.

²⁹ Campesinos que habían participado en La Violencia fueron orientados por el Partido Comunista y se establecieron en regiones apartadas. Estas fueron denominadas por el dirigente conservador Laureano Gómez “repúblicas independientes”.

COMENTARIO FINAL

La crisis del Estado nacional se define, entonces, como debilidad del Estado nacional, resultado de la derrota del liberalismo del siglo XIX y la hegemonía conservadora a partir de la Regeneración, y caracterizada tanto por el abandono de los logros alcanzados durante gran parte del siglo XIX; la supremacía de la visión conservadora a lo largo del siglo XX; el abandono del tema a partir del Frente Nacional; y finalmente la supremacía del neoliberalismo desde la década del ochenta. Veamos un poco más en detalle estos temas.

Los debates en las primeras décadas del siglo XIX sobre el carácter del Estado y sus funciones exigió una labor de síntesis de los logros obtenidos por las revoluciones burguesas. En concreto, los denominados próceres debieron asimilar la experiencia y adecuarla a las necesidades nacionales, proceso en el cual trasladaron conceptos y pensaron en la realización del modelo. Ello significó un enriquecimiento de la política y la cultura.

Sin embargo, la derrota liberal y la condena de la Iglesia a conceptos como el de soberanía popular, por considerarlos impíos, se manifestaron en el encierro de las elites en el altiplano cundiboyacense. El país solo se entiende como el mundo andino y lo demás queda como “tierra caliente”.

Los conceptos con los que se piensa la política durante la Hegemonía Conservadora remiten a nociones morales y con ellos se funda no

solamente un sistema político excluyente, al cual le es inherente el uso de la violencia, sino que genera un empobrecimiento con respecto a la primera mitad del siglo XIX. Lo más negativo de este hecho es que las lógicas conservadoras se extienden hasta los inicios de la década del sesenta e incluso algunos temas son tratados como se hacía durante la Regeneración.

El Frente Nacional dejó el tema del Estado y sus funciones y la participación popular en política en términos del reparto equitativo de la burocracia por los partidos tradicionales y la exclusión para las terceras fuerzas y el estado de sitio para enfrentar la protesta popular.

Finalmente, el neoliberalismo, en nombre de la eliminación del Estado para favorecer la iniciativa privada, ha venido arrasando con lo poco que los partidos tradicionales habían dejado. Adicionalmente, la militarización del Estado en los últimos años y el fortalecimiento del paramilitarismo han dejado al país sometido al surgimiento de proyectos de tipo fascista y al riesgo de la impunidad por el sometimiento del Estado a nombre de un proceso de paz a partir de la concesión de todo tipo de beneficios al paramilitarismo.

Por lo expuesto, es necesario un nuevo debate sobre el carácter del Estado y sus funciones. Superar la crisis del modelo de Estado nacional construido en los dos últimos siglos supone, igualmente, un nuevo “contrato social” entre los ciudadanos. Esta vez definido por la gran mayoría de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, Verso, 1991.
- Brading, David. *Los orígenes del nacionalismo mexicano*. México, Ediciones Era, 1993.
- Cadart, Jacques. *Institutiones politiques et droit constitutionnel*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1975.
- Fernández Botero, Eduardo. *Las constituciones colombianas comparadas*. Medellín, Universidad de Antioquia, 1964.
- Fusi, Juan Pablo. *La patria lejana. El nacionalismo en el siglo XX*. Madrid, Taurus, 2003.
- Gaitán, Jorge Eliécer. *Escritos políticos*. Bogotá, El Áncora Editores, 1985.
- Guerra, Francois Xavier. *México del Antiguo Régimen a la Revolución*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Hamnett, Brian R. "Absolutismo ilustrado y crisis multidimensional en el período colonial tardío, 1760-1808" en Josefina Zoraida Vázquez (coord.). *Interpretaciones del Siglo XVIII Mexicano. El Impacto de las Reformas Borbónicas*. México, Nueva Imagen, 1992.
- Lempériere, Annick. "Reflexiones sobre la terminología política del liberalismo" en *Construcción de la legitimidad política en México en el siglo XIX*. México, El Colegio de México, 1999.
- Molina, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1980, tomo 1.
- Ocampo, José Antonio. "Librecambio y proteccionismo durante el siglo XIX" en José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro. *Crisis mundial, protección e industrialización*: Bogotá, CEREC, 1984.
- Olea, Víctor Flores. *Ensayos sobre la soberanía del Estado*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, 1969.
- Pombo, Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín. *Constituciones de Colombia*. Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, Biblioteca Popular de Cultura, 1951.
- Rivadeneira, Antonio José. *Historia constitucional de Colombia*. Bogotá, Editorial Voto Nacional, 1962.
- _____. *Historia constitucional de Colombia, 1510-1978*. Editorial Horizontes, Bogotá, 1978
- Sáchica, Luis Carlos. *Constitucionalismo colombiano*. Bogotá, Editorial Temis, 1966.