

Proceso de Modernización del Estado Colombiano ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES PARA VENEZUELA

ENRIQUE NEIRA FERNANDEZ

Sin entrar directamente al debate que este Simposio propicia acerca de modernidad y postmodernidad en el contexto de la politología (objeto de otras ponencias), asumimos que una modernidad plena en política debe ser el resultado de una simbiosis de razón y subjetividad, de eficiencia y libertad, de orden organizativo y cultura política¹.

Resulta interesante asomarnos a la experiencia reciente de un intento de reforma y modernización de un sistema político vecino y comparable con el nuestro, de modo que puedan inferirse unos elementos útiles cuando se plantea la necesidad de algo semejante en Venezuela².

Por razones prácticas de espacio y tiempo, nos ciñéremos a dos puntos de relieve solamente, obviando otros varios que ameritan tratamiento propio:

1 Véase J. F. LYOTARD, *La condición postmoderna. Informe sobre el saber*, México, Red Editorial Iberoamericana 1990 y A. TOURAINE, *Crítica de la modernidad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica 1994.

2 R. COMBELLAS recoge bien, con amplia bibliografía, la inquietud ya expresada en Venezuela, en su reciente estudio *Una Constitución para el futuro. El debate constitucional en Venezuela*, Caracas, Fundación Konrad Adenauer 1994. Asimismo una serie de connotados autores hacen su aporte sobre varios temas claves en los 2 tomos publicados de *Encuentro y alternativas. Venezuela 1994*, que recoge las ponencias del Encuentro Nacional de la Sociedad Civil de mayo 1993, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello 1994.

I. Marco de la nueva Constitución Política colombiana.

II. Dos procesos relevantes.

III. Inferencias útiles para Venezuela.

I. MARCO DE LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA COLOMBIANA

A grandes males, grandes remedios.

La lucha por la sobrevivencia no es sólo de las especies sino también de los pueblos. Un país como Colombia, que venía con graves problemas sociales de crecimiento y una democracia asediada violentamente por tenebrosas bandas de guerrilleros, de narco-terroristas y hampa común, intentó reencontrar su alma y recuperar su andadura. El instrumento escogido fue excepcional, pero acorde con un estado de derecho. Excepcional es siempre un cambio de Constitución política. No es un simple cambio de vestido ni siquiera cambio de piel. La Carta Magna de una sociedad; ese conjunto de normas jurídicas fundamentales que conforman el marco jurídico del Estado, es la columna vertebral y la estructura ósea en la que encarna una nación. Pues bien, el Estado colombiano diseñado en 1886 estaba ya divorciado de la realidad política, económica y social que vivía la nación. El Estado aparecía como una organización desueta, anacrónica, superada por los acontecimientos y las demandas. La sociedad colombiana; en cambio, venía dando muestras de mucha vitalidad, de gran capacidad de transformación y cambio, de un dinamismo de progreso indetenible.

Había consenso acerca de que el Estado venía resultando demasiado grande para las cosas pequeñas y demasiado pequeño para las cosas grandes. Era un Estado (como otros de Latinoamérica) obeso en su burocracia y apetitos, pesado en su funcionamiento, incómodo y costoso para la sociedad civil que lo financia. Y por desgracia, un Estado impotente para administrar justicia, para conservar el orden público, para garantizar la seguridad de los asociados. Un Estado débil, al que podían amenazar y declarar unilateralmente la guerra fuerzas como la subversión, el narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada. Y

había además quienes intentaban llenar sus protuberantes vacíos, como los grupos de auto-defensa, las distintas formas de justicia privada y un mundo enorme de vida económica y social "informal" por fuera del ámbito de regulación estatal.

El mecanismo utilizado

De años atrás en Colombia se venía tomando conciencia de la urgencia y necesidad de reformas profundas. Pero se pensaba que debían ser hechas por el Congreso Nacional, debido a cierta confusión conceptual -de influjo francés- que ya en 1887 asignó al Congreso no sólo la función legislativa propia suya, sino también la función constituyente. De hecho en los gobiernos pasados de López Michelsen, de Turbay, de Barco (especialmente en 1988) se hicieron intentos de reformas constitucionales, que fueron frustrados. Unos por falta de voluntad política de los mismos congresistas para entrar a reformas que deberían tocar sus propios privilegios. Y otros por una excesiva rigidez del sistema, expresada en frecuentes decisiones de la Corte Suprema, que dejaban sin piso las reformas constitucionales, aduciendo simples vicios de forma o detalles de mecánica. Existía la voluntad de apelar directamente al pueblo (o nación) como constituyente primario. Pero en Colombia el art. 13 del plebiscito aprobado en 1957 cuando se adoptó por consenso el llamado Frente Nacional de gobiernos bipartidistas por 16 años- descartaba que pudiera recurrirse otra vez al plebiscito como vía para una reforma constitucional.

El legalismo siempre presente en los círculos colombianos de honda raíz santanderista, no impidió, sin embargo, que se abriera camino la propuesta de estudiantes universitarios del país (liderizados por los jóvenes abogados Capillo y Cepeda, quienes posteriormente fueron asesores presidenciales) de apelar de nuevo directamente a la "voluntad general" y soberana del constituyente primario. Este no había perdido su poder, ya ejercido en 1957, para legitimar el proceso de convocatoria y realización de una Asamblea Constituyente con plenos poderes de reforma, aunque dicha convocatoria pudiera lucir ilegal a primera vista. Así fue corto se autorizó la inclusión de la 7a. papeleta, como sondeo de opinión, en las elecciones del 13 de Marzo 1990 para cuerpos colegiados, midiendo la voluntad del pueblo acerca de una posible Asamblea Constituyente. Los candidatos presidenciales (entre ellos Gaviria del Partido Liberal colombiano) asumieron el compromiso de convocar la Constituyente en caso de salir elegidos. El 27 de Mayo, en la consulta popular para elegir presidente de la República, se consultó también a los ciudadanos sobre la convocatoria de la Asamblea Constituyente. Y una apabullante mayoría de 5.044.000 votos (96%) se pronunció por el Sí.

El proceso constituyente

La nueva Constitución de la República de Colombia fue el resultado de uno de los procesos más amplios y democráticos que haya tenido Colombia para definir sus normas fundamentales³. El proceso se inició por estudiantes Universitarios bajo el lema "Todavía podemos salvar a Colombia". Se convirtió en una gran cruzada nacional, que encontró eco en la sociedad civil. Conquistó a la nueva clase política. Y logró abrirse paso contra la reluctancia del tradicional juridicismo colombiano, de corte francés, echando mano de tesis de la escuela sociológica del derecho así como de la corriente del pragmatismo norteamericano.

En las elecciones para cuerpos colegiados del 13 de marzo 1990, se autorizó el conteo de la llamada 7a. papeleta como consulta de opinión sobre convocatoria de Asamblea Constituyente. En las elecciones del 27 de mayo 1990 para Presidente de la República, se consulta al electorado -en forma de plebiscito- sobre la convocatoria de la Asamblea Constituyente obteniéndose un 96% a favor. El Presidente Gaviria, recién posesionado y en

virtud de sus atribuciones por "estado de sitio"-tras cuidadosa concertación con todas las fuerzas políticas-dicta el decreto 1.926 en agosto 1990, convocando a la elección de miembros de la Constituyente. Dicho decreto es considerado, en sustancia, exequible por la Corte Suprema de Justicia. El 9 de diciembre, un total de 3.710.557 sufragantes, votan en 50.074 mesas electorales. De ellos, el 80.6% dicen SI a la Constituyente y eligen a 70 miembros de la Asamblea la cual quedó conformada así, en representación del país nacional:

Liberales	23
Conservadores	20
Alianza Democrática M19	19
Movimientos religiosos	03
Indígenas	02
Movimiento Estudiantes	01
Movimiento Niños	01
Otros	01

3 Recomendamos el excelente capítulo 4: "La dinámica entre el país nacional y el país político" de la obra de Jaime BUENAHORA FEBRES CORDERO. El proceso constituyente. De la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo, Bogotá, Tercer Mundo 1991, p.137-179.

De Septiembre a Octubre, se llevó a cabo por todo el país, un intenso y muy participado proceso de estudio y consulta, en 1.580 mesas de trabajo, que recibieron cerca de 150.000 propuestas de Reforma Constitucional. Todo ello fue procesado y discutido por Comisiones preparatorias, que fueron integradas por el Presidente de la República, teniendo en cuenta las diferentes fuerzas políticas, las organizaciones sociales y a más de 900 connotados especialistas en las materias contempladas en el decreto 1926, a saber: Congreso, Justicia y Ministerio Público, Administración Pública, Derechos Humanos, Partidos Políticos y Oposición, Régimen Departamental y Municipal, Mecanismos de Participación, Estado de Sitio, Temas Económicos y Control Fiscal ⁴.

La Asamblea Constituyente, con base en lo anterior, trabajó efectivamente durante 5 meses hasta el 4 de Julio 1991, cuando dejó concluida para ser promulgada, la nueva Constitución, la cual hizo reformas sustanciales al sistema político colombiano. Subrayamos, en forma resumida, algunas de dichas reformas.

4 Véase Propuesta de las comisiones preparatorias. Bogotá, Presidencia de la República enero 1990. Bien resumidas por J. BUENAHORA, op. cit. p. 272-316.

Principales reformas constitucionales

1) Se modernizó, amplió y profundizó el anterior sistema político colombiano. Se pasó de una democracia representativa bastante formal a una democracia más participativa y real. Se abrieron nuevos cauces para la participación popular, tales como: la elección directa de gobernadores (la de alcaldes ya existía desde el 88), la convocatoria a consulta por referendos y plebiscitos a nivel nacional; regional y municipal.

2) Por ser la primera vez en la historia política de Colombia que una Asamblea Constituyente (en sus 74 miembros) había sido elegida directamente por el pueblo, asumió a conciencia uno de los mandatos más reiterados por la opinión pública. El de adecuar la política colombiana. Y lo hizo cortando con firmeza abscesos y vicios inveterados del Congreso de la República (art. 179-187). Se redujo el número de curules (100 Senado, 167 Cámara baja). Se consagró un sistema rígido de incompatibilidades. Se quitaron los millones de auxilios parlamentarios con los que la "vieja clase política" montaba y aceitaba su maquinaria clientelista y electoral. Se acabaron los viajes al exterior por cuenta del erario público. Se aumentó el número de

semanas de trabajo en sesiones ordinarias. El art. 3 de las disposiciones transitorias de la nueva Constitución declaró el receso del Congreso elegido en 1990 y convocó a elecciones para configurar el nuevo Congreso el 27 de Octubre 91, que se instalaría el 1º de Diciembre. En el entre tanto asesoró al Presidente Gaviria una Comisión legislativa o Mini Congreso de 36 miembros, que fueron elegidos de 15 planchas por la misma Constituyente.

3) Se ha subrayado, con razón, que la nueva Carta Magna colombiana ha hecho la formulación más moderna y global que hasta el momento existe de los derechos humanos. Su tratamiento sigue las pautas de las Naciones Unidas y de organismos multilaterales como la OEA respecto de los derechos fundamentales; derechos económicos, sociales y culturales; derechos colectivos y del ambiente (art. 11 -94). Y ha consagrado también los deberes de la persona y del ciudadano (art. 95), tales como "respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios", "obrar conforme al principio de solidaridad social", "respetar y ayudar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas". Esta parte llamada "dogmática" de casi todas las constituciones del mundo, es más un propósito, una meta, un "deber-ser" que una realidad, la cual está muy condicionada al nivel de desarrollo de los países. Pero con la voluntad de ir hacia allá y para que no quede en simple retórica, la nueva Constitución colombiana ha previsto mecanismos efectivos. De entre ellos subrayamos dos, que son innovaciones en el derecho colombiano. Se consagra el llamado "derecho de tutela" -que corresponde a la injunción del derecho anglo-sajón-, por el cual cualquier persona que se considera agraviada en alguno de sus derechos, puede recurrir al juez que le quede más cercano para solicitar le sea impartida pronta justicia (art. 86). Y se crea al Defensor del Pueblo (art. 281), abogado de las gentes y de todos sus derechos -figura correspondiente al "ombudsman" de las escandinavos- y que ha resultado positiva en el moderno derecho español.

4) La Justicia, que era otra de las grandes fallas institucionales del país, ha quedado modernizada, con autonomía respecto de los políticos, recursos propios y carrera judicial por méritos. Hay dos figuras nuevas. La Corte Constitucional (art. 239-245) y la Fiscalía General de la Nación (art. 249-253), la cual tendrá a su cargo, con dotación moderna y personal especializado, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes.

5) En lo económico, es notable que las disímiles tendencias ideológicas que se habían dado cita en la Asamblea Constituyente se hubieran puesto de acuerdo en trazarle al nuevo país un marco de "economía social de mercado". La nueva Constitución consagra la propiedad privada como función social y con dimensión ecológica. Afirma la libertad de empresa y de trabajo. Asigna al Estado la suprema dirección y control de la economía. Una medida que ha sido bien comentada es la de crear la Banca Central, cuya Junta Directiva ejercerá, con plena autonomía, las funciones que ejercía la antigua Junta Monetaria (art. 371). En esta forma, corta de raíz uno de los factores más inflacionarios, como era la emisión de papel moneda por parte de los gobiernos de turno, para palear sus frecuentes déficits fiscales. El marco económico que traza la Constitución actual está en la línea de la "Centésimo Anus" de Juan Pablo II, cual es propiciar -frente al neocapitalismo individualista y frente al socialismo en descrédito- un modelo alternativo de "una sociedad basada en el trabajo, en la empresa y en la participación" (nº 35).

6) En el campo político, la nueva Constitución amplía el pluralismo ya existente, dando plena libertad a grupos, partidos y movimientos. Quiebra la espina dorsal del bipartidismo que dominó férreamente el escenario político de Colombia por 153 años. Da valor constitucional a un moderno estatuto de la oposición (art. 112).

7) Estados de excepción, Colombia ha tenido pésima imagen en el exterior por sus estados de sitios tan prologados y recurrentes, a los que todos los últimos gobiernos tenían que echar mano para enfrentar problemas de orden público, aplicando el art. 121 de la anterior

Constitución. La nueva prevé gradualmente y para atender a diferentes situaciones tres eventuales casos de excepción. El Presidente queda investido en ellos de atribuciones especiales, pero mucho más reducidas que antes en duración (hasta 90 días) y con mayor control del Parlamento. Son ellos el estado de Guerra Exterior (art. 212), el de Conmoción Interior (art. 213), y el de Emergencia (art. 215).

8) Se prevé para el inmediato futuro un reordenamiento territorial (art. 285-331) del que ya se está ocupando el Congreso, mejor estudiado y más acorde con la realidad actual de las regiones. Por el momento se elevaron a Departamentos las antiguas Intendencias y Comisarías. Y varias de ellas tuvieron ya el 27 de Octubre 1991 elección directa de Gobernadores, para un total de 27. Este 30 de Octubre 1994 se tendrán las segundas elecciones directas de Gobernadores. Se erigió el Distrito Capital con el nombre primigenio que dio el adelantado Jiménez de Quesada al caserío que fundó en Agosto de 1538 en la altiplanicie de Bacatá, Santa Fe de Bogotá (art. 332), que dentro de la actual modernidad implica un retorno a lo tradicional y raizal hispánico.

9) Respecto del régimen presidencialista se lo mantiene, pero no es ya "la presidencia imperial", de omnímodos poderes, consagrada en la Carta del 86 como remedio entonces a la anarquía centrífuga de los 23 años de la Carta de Rio negro, entre 1863 y 1886. Se atempera el Presidencialismo, pero no se recae en el Federalismo, de muy mal recuerdo en la memoria histórica de Colombia.

10) Más eficiencia del Estado, no recortándolo sino concentrándolo en sus tareas primordiales (administrar justicia, garantizar el orden público, garantizar la seguridad de los asociados), de modo que gobierne más para todos y administre menos para beneficio de ciertas minorías. Sin embargo, recién entrada en vigencia la Constitución, se levantaron voces autorizadas, como la del Gral. (r) Alvaro Valencia Tovar, ex-ministro de Defensa, quien a propósito de ciertas propuestas como la de reducir atribuciones al Presidente y atar sus instituciones armadas en aras de un civilismo a ultranza, afirmó que "debilitar el Ejecutivo en medio de la borrasca, cuando mas fortaleza debería recibir para que nos saque de sus fuerzas embravecidas, es restar posibilidades a la superación de la crisis".

En conclusión, la Reforma del Estado, plasmada en la nueva Constitución Política de Colombia de 1991, que entró en vigencia el 5 de Julio, aunque no ha sido ni podía ser la panacea ni el curallotodo para los múltiples y apremiantes males del sistema político y de la sociedad colombiana, si dio pasos firmes en buena dirección. Por si sola constituye una nueva y más amplia base de legitimidad del sistema, y a su alrededor se fraguó un nuevo consenso nacional. Fue el resultado de un gigantesco proceso de transición, llevado a cabo pacíficamente por el "país nacional". "Nunca antes el país había conocido un proceso tan amplio y democrático para definir sus normas fundamentales!"⁵.

Fue el intento del país nacional por tomar para sí el sistema político, por reabrirlo para que funcione como la necesaria correa de transmisión entre la sociedad civil y. el Estado, en lugar de ser, como hasta ahora, el aislante entre uno y otra ⁶.

Desenvolvimiento ulterior

Dado el excesivo auto-criticismo y casi masoquismo de los medios de comunicación. que es una característica de la sociedad colombiana, no bien celebrada con euforia nacional la puesta en vigencia de la nueva Constitución, comenzaron a oírse las lamentaciones y a achacársele los males que sigue padeciendo el país. Al año de su puesta en vigencia, un connotado jurista llegó a afirmar que la ilusión de la Constitución del 91 era ya un sueño que se estaba volviendo pesadilla ⁷. Se ha olvidado por mucha gente que la Constitución política de una nación -por excelente y bien intencionada que sea- no es ni puede ser el "curallotodo" de los males de un país. Es sencillamente el trazado y la guía jurídica ideal para la construcción de

una sociedad mas justa, de una democracia no sólo más representativa sino más participativa, de un país más progresista y moderno. Y ese es un recorrido difícil que tiene que ir haciendo día a día la nación, guiada por una buena dirigencia y todo ello de acuerdo a los recursos disponibles.

El retorno virulento del narco-terrorismo hasta que fue dado de baja Pablo Escobar por el famoso "Bloque de búsqueda" gubernamental (2 diciembre 1993), y el auge demencial de la subversión (Coordinadora Guerrillera) que no ha dejado de volar oleoductos, torres de conducción eléctrica, practicar sabotajes, secuestros e intimidación a sindicatos y veredas... no puede achacársele a la nueva Constitución. Por el contrario, el Estado colombiano está actualmente mejor dotado para hacerle frente a estos estados de excepción, sin mengua de los derechos humanos y libertades ciudadanas. La justicia colombiana, se reconoce en la opinión pública del país vecino, en sólo 2 años ha venido reorganizándose, modernizándose y actuando eficazmente. Basta ver el record de la actual Fiscalía General de la nación y las acciones de tutela que han beneficiado a cientos de individuos, grupos y minorías. La gente comienza a creer de nuevo en la Justicia. La nueva Corte Constitucional, el Ministerio Público y la Contraloría General de la nación como órganos de control han comenzado a actuar. La Junta Monetaria, emanada de la nueva Constitución, está bien conformada y orientando toda la política monetaria del país, con plena autonomía pero en estrecha colaboración con el Ejecutivo.

5 Jaime BUENAHORA FEBRES-CORDERO, *El proceso constituyente*, Bogotá, Tercer Mundo 1991, p. 273.

6 Herrando GOMEZ BIJENDIA, marzo 1991, Citado por J. BUENAHORA, *op.cit.*, p.169.

7 Jorge ARANGO MEDIA, *La Constitución del 91: ¿ilusión, sueño o pesadilla?*, Bogotá 1992. Véase el comentario sobre dicha opinión de Plinio Apuleyo Mendoza: "El magistrado y la pesadilla" en *El Tiempo*, 11 diciembre 1992, p. 5A.

La mayor queja de la opinión pública se ha venido expresando -aunque con menos acritud que antes- a propósito del Congreso. Entrada en vigencia la Constitución y revocado el mandato de los congresistas que apenas llevaban 15 meses de elegidos, se pensaba o esperaba que la "vieja clase política" que controlaba antes todo no hubiera vuelto a tener presencia en el nuevo Congreso. Pero parte de ella regresó en las elecciones de octubre 1991 y ha vuelto a tener cuota importante en el nuevo Congreso elegido en marzo 1994. La vieja clase política, con todos sus resabios y clientelismo, tiene todavía influjo y lo ha ejercido tratando de manipular la Justicia cuando ha hecho la designación del nuevo Consejo Superior de la Judicatura, así como la designación del Contralor General de la República y del nuevo Fiscal General, utilizando criterios casi exclusivamente políticos. Pero la realidad es que dicha "clase política" no tiene ya la hegemonía de antes y ha tenido que ajustarse a las nuevas reglas de juego, como son el someterse a la Comisión de Ética del Congreso, dedicar dos largos períodos a las jornadas exigentes de trabajo, no tener a su mano la disposición a su arbitrio de los antiguos "auxilios parlamentarios" ni facilidad para los "viajes" al exterior a cuenta del erario. Y ha tenido que respetar el nuevo régimen de incompatibilidades e inhabilitaciones que ya se ha aplicado a varios sonados casos de concejales; diputados, representantes y aun senadores.

Con impaciencia se afirma todavía que los dos nuevos Congresos emanados de la voluntad popular tras la nueva Constitución, no han trabajado lo que debían y no acaban de expedir todas las Leyes que se requieren para que la Constitución del 91 entre en vigencia completamente. Sin embargo, el mismo Congreso y los medios de comunicación se han encargado de mostrar que estos 3 años de nuevo Congreso muestran un balance positivo que podría ser mejor en la legislatura del 94-95⁸.

Leyes de desarrollo constitucional ya aprobadas:

- Reglamento interno del Congreso.- Defensoría del Pueblo.- Prevención de la violencia familiar.- Doble nacionalidad.- Elección de gobernadores de nuevos departamentos.- Instituciones y mecanismo de participación ciudadana.- Estatutaria de los estados de excepción. Ley Orgánica de ordenamiento territorial (en discusión).- Régimen electoral.- Estatuto de la administración de justicia.- Partidos políticos y estatuto de oposición.- Libertad religiosa.

Leyes económicas aprobadas:

- Presupuestos del 93 y 94.- Reforma tributaria.- Refinanciación de deuda del sector agropecuario.- Actividades financiera, bursátil y aseguradora.- Régimen Banco República.- Telefonía celular.- Régimen de control fiscal.- Eléctrica.- Nuevo régimen de la seguridad social.- Régimen tributario de las entidades territoriales.- Fondo Nacional de Regalías.- Servicios públicos.- Ley Orgánica de presupuesto.- Contratación administrativa.

Otras leyes importantes aprobadas:

- Ley de antisequestro.- Divorcio.- Ley Orgánica de Educación. Régimen de carrera administrativa.- Derechos de autor.- Régimen de reclutamiento y Movilización.- Ministerio de Medio Ambiente (ya creado y con segundo ministro en ejercicio).- Convención de Viena.- Reorganización de la Policía Nacional.

8 El Tiempo, 20 diciembre 1992 y alusiones posteriores de periódicos.

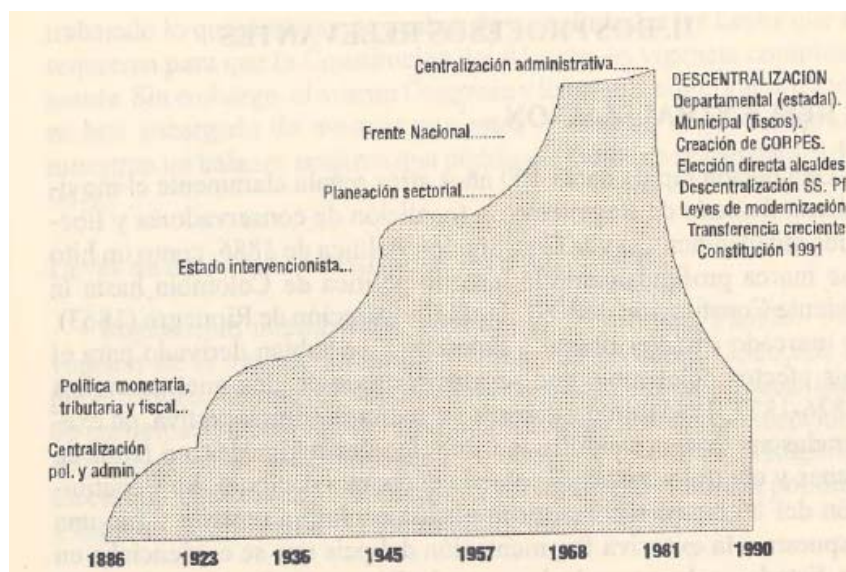
II. DOS PROCESOS RELEVANTES

1. DESCENTRALIZACION

Una ojeada rápida hacia 100 años atrás señala claramente el movimiento llamado de Regeneración (coalición de conservadores y liberales independientes) y la Constitución Política de 1886, como un hito que marca profundamente la historia política de Colombia hasta la reciente Constitución de 1991. De la Constitución de Río negro (1863), de marcado carácter liberal y federalista, se habían derivado para el país efectos deletéreos, que se manifestaron en dos guerras civiles (1876-1877, 1885), en desgobierno y anarquía administrativa, en exageradas apetencias caudillistas y de jefecillos regionales, en faltas de planes y controles estatales sobre la economía nacional. La Constitución del 86 buscó reconstruir la nación en forma unitaria y fue una respuesta a la excesiva fragmentación del país que se evidenciaba en los Estados soberanos de la carta de Río negro. Su viraje hacia la centralización se reflejó en el manejo del gasto público (se desmantelaron los fiscos regionales de los Estados que ahora comenzaron a llamarse Departamentos) y en la desaparición de las milicias o ejércitos de las regiones-estados federales. Se buscó fortalecer la capacidad de intervención estatal en la economía nacional e impulsar desde el gobierno central hacia la periferia la construcción de obras públicas que vincularan las regiones entre sí. Esta centralización política y administrativa siguió en auge con el nuevo perfil del Estado intervencionista a partir del New Deal, con la figura de los Planes de Desarrollo que en un lenguaje indicativo intentaban copiar en parte los esquemas impositivos de países socialistas, con la carrera administrativa, con los gobiernos compartidos por los dos partidos o de Frente Nacional. En forma un poco simplista todo ello pudiera visualizarse en el cuadro adjunto.

Apenas hacia 1980 comienza el país a moverse seriamente hacia una creciente descentralización administrativa, dentro del centralismo político vigente.

La burocratización e ineficiencia de las entidades de orden nacional y su consiguiente incapacidad para atender las demandas de las regiones fue una constante del régimen centralista. La organización estatal no podía avanzar expeditamente en las políticas sociales y de obras públicas que se había trazado. Se intentó operativamente vincular a las entidades regionales con las nacionales. Desde 1978 se buscó una cierta coordinación institucional, vinculando a los departamentos (Estados en Venezuela) a las tareas nacionales de planeación regional y municipal. En 1981, la Ley 38 buscó incorporar a las regiones en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, conformando los Consejos Departamentales de Planificación. En 1985, se crearon las regiones de planeación y las CORPES para fortalecer la participación regional en sus respectivas planeaciones territoriales. A partir de 1985, se avanza en el fortalecimiento de los municipios, dándoles mayor autonomía y trasladándoles funciones y recursos del gobierno central.



En el ámbito político, la elección popular de alcaldes (la primera fue el 13 marzo 1988) inició un interesante proceso de descentralización y participación popular. Esto trajo reformas en el aspecto fiscal (Ley 12 de 1986), fortaleciendo los recursos de los entes locales y transfiriendo progresivamente a los municipios el Impuesto del Valor Agregado (que en Colombia es de un 13%). Asimismo en el terreno administrativo, en el que se han trasladado funciones a las administraciones locales y se ha promulgado el Estatuto básico municipal (Decreto 1333 de 1986; Decretos 77-81 de 1986; Ley 11 de 1986).

La Constitución de 1991 ha consolidado este proceso descentralista. Estableció un marco para redefinir las obligaciones y funciones de los distintos niveles, aumentando las responsabilidades de las entidades territoriales. Devolvió a los Departamentos un importante papel en la planeación y desarrollo de sus áreas de jurisdicción. Fortaleció el municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del país. Estableció que se duplique, en el término de 10 años, la proporción de ingresos corrientes de la nación que deberán ser transferidos a los Municipios, así como el situado fiscal a los Departamentos. Creó un fondo con las regalías nacionales para inversiones regionales. Consolidó a los Departamentos como instancias de coordinación y articulación en sectores claves como educación, salud, vivienda, mejoramiento de la infraestructura y demás áreas sociales. Y definió a los Municipios como prestadores de los servicios básicos, administradores y ejecutores de las políticas de desarrollo y bienestar a nivel local.

2. La apertura económica

Preparativos

La caída en 1989 de los precios internacionales del café -que representaba más del 30% de las exportaciones colombianas-, los atentados contra los oleoductos de Ecopetrol por el demencia/ ELN (Ejército de Liberación Nacional), y la desgastadora guerra contra el narcoterrorismo, con su efecto paralizador de inversiones, de construcción y de turismo, llevaron a que el crecimiento del Producto Interno Bruto colombiano (PIB) se estimara que iba a reducirse notablemente. Sin embargo, el desempeño de la economía en 1989 fue menos malo de lo que los mismos cálculos oficiales temían. El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) llegó a 3.2%, correspondiente a \$15 billones de pesos colombianos y a cerca de US \$ 40.500 millones de dólares. Lo que da un crecimiento diario de \$ 41.000 millones de pesos col. Los sectores "estrella" que halaron la economía en dicho año fueron, en su orden: la minería (creció 10.7%), la agricultura (creció 4.9%) y el sector financiero (creció 5.7%)⁹.

Para el año de 1990 se calculó que Colombia dejaría de percibir ingresos por US\$ 500 millones por efecto de la caída de los precios del café, luego de la ruptura del pacto internacional. Y que dejaría de percibir otros US\$ 500 millones por efecto de la guerra contra el narcotráfico y US\$ 500 millones adicionales por voladuras del gran oleoducto de Ecopetrol a manos de los terroristas del ELN.

Con esa previsión y al igual que otros países latinoamericanos, Colombia inició el año 1990 con un ajuste, que para su relativamente estable economía era algo "duro" de asimilar. Recurrió a dos recursos: una devaluación mayor de la moneda, superior en 4 ó 5 puntos al de la inflación anual; y otro aumento del precio de la gasolina (igual al de la inflación del 89), aunque en junio se había ya efectuado un reajuste del 10%.

Los estudios, sin embargo, del equipo económico coincidieron en afirmar que estaban dadas las condiciones, en Colombia, para intentar -con todos sus riesgos e iniciales efectos negativos- una liberación de la economía nacional al mercado de competencia internacional. Los estudios habían ponderado la parte legal, que era de gran complejidad. Habían analizado la situación de la economía y su posible desempeño hasta 1995. Analizaron en detalle la situación de las empresas del sector público, para ver si era posible tener la parte fiscal bajo control, al igual que el sector externo.

Se reconocía que hasta el momento había habido un sano y prudente manejo de la economía por parte de las varias administraciones anteriores¹⁰. Y se proyectó una apertura "a la colombiana", es decir gradualista, sin tratamientos de choque muy fuerte y dando inicialmente mayor protección a la producción doméstica¹¹. Y el programa arrancó, previendo que tendría acogida por parte de los candidatos presidenciales, entre quienes estaba el economista César Gaviria. Este efectivamente, llegado a la Presidencia (7 de agosto 1991), lo adoptó y aceleró, integrándolo en su Plan de Desarrollo "La Revolución pacífica" (1992-1996).

9 Citas del DANE recogidas por El Tiempo, 11 marzo 1990, p. 15/A.

10 La Embajada de Francia en Colombia elaboró un análisis sobre Colombia, a finales de 1990, que tituló El milagro colombiano (El Espectador, Bogotá, 20 enero 1991, p. 3B). Según él, el "milagro" colombiano consiste no en una espectacular expansión, sino en un crecimiento real y moderado, mantenido año tras año, desde hace 50 años. El "milagro" radica en la estabilidad de su crecimiento. Y señala las siguientes 4 causas del éxito la El país logró una virtual autosuficiencia agrícola. 2a. La riqueza del subsuelo (carbón, níquel, esmeraldas, oro, de nuevo petróleo...). 3a. El potencial humano colombiano (calidad de las élites, ingenio económico de la población, excepcional capacidad de adaptación), y 4a. La estabilidad en el manejo de las políticas económicas, a través de las varias administraciones.

11 Véase "Cambio y fuera", Revista Semana, Bogotá, N°408, 27 febrero 1990, p. 46-51.

12 Véase "La apertura no nos perjudicará" del connotado economista colombiano, Hernán ECHAVARRIA OLOZAGA, El Espectador, Bogotá 4 de marzo 1990, p. 1 y 2B.

Qué no es y qué es la apertura ¹²

No es la eliminación de los aranceles. Tampoco es el "laissez-faire" del liberalismo manchesteriano ni es la libertad absoluta del comercio exterior.

Es la eliminación de las restricciones generalizadas, permitiendo que la tasa de cambio se coloque en su nivel de equilibrio. Implica reducir los aranceles a un nivel más moderado a medida que la tasa de cambio se eleva. El arancel final debe ser igual para todos los productos. Implica también eliminar los subsidios directos que existían para las exportaciones, tales como el CERT, porque se presume que, una vez que la tasa de cambio esté en equilibrio, ya no se requieren los subsidios. Y conlleva mejorar muchas cosas que faciliten el comercio exterior, como mejorar el servicio en los puertos, las vías de acceso a ellos y los transportes, el sistema y funcionamiento de las aduanas y otras cosas.

Su logro más importante deberá ser poner en equilibrio los precios internos con los externos, y entonces los productores colombianos no sólo gozarán del restringido mercado interno de 32 millones de habitantes, sino del mercado regional bolivariano (92 millones) y del mercado mundial (en cifras insospechadas).

Algún comentarista anotó ingeniosamente que así como el país desmontó en 1988 el Frente Nacional político, que influyó en el país por 30 años, con este proyecto de apertura se desmontaba el Frente Nacional económico, que dominó a Colombia por muchos años. El cual consistía en un modelo económico, muy típicamente colombiano, que se resumía en "los 3 treintas", ¹³:

- 1) Que la inflación no superara cada año el 30%;
- 2) Que la devaluación de la moneda colombiana merodeara el 30% anual;
- 3) Que la expansión monetaria (de los medios de pago) no superara el 30% anual.

Reformas para la modernización de la economía ¹⁴

El gobierno del Presidente Barco, en su último año (89-90), dictó una serie de medidas tendientes primero a liberar importaciones y reducir aranceles, y luego a profundizar en la modernización del aparato productivo colombiano y liberarlo de su tradicional sesgo anti-exportador. Y el Presidente Gaviria logra en su primer semestre de gobierno que el Congreso de la República apruebe, en sus últimas sesiones de 1990, un novedoso paquete de medidas tendientes a ayudar eficazmente a la nueva política económica, medidas básicas que complementa con otras en 1991 ¹⁵. Algunas de las principales:

13 José Vicente KATARAIN, "El modelo colombiano de los treintas", El Espectador, Bogotá, 11 marzo 1990, p. IB.

14 Véase L. LORA (Editor), Apertura y modernización: las reformas de los noventa, Bogotá, Tercer Mundo 1991, p.13-42, y FEDESARROLLO, Coyuntura Económica, Bogotá, vol. XXI, N° 1, abril 1991, p. 97-107.

15 Véase revista Análisis Político, Bogotá, Universidad Nacional, N° 13, mayo 1991, p. 83-84; y Revista Semana, "Tiempos de cambios", N°498, 26 noviembre 1991, p.118-121.

Ley Marco de Comercio Exterior (Ley 07 de 1991)

Busca reorientar el manejo del comercio exterior en el país. Se apoya en la necesidad de modernizar el sector industrial independizándolo de su orientación hacia el mercado local. Busca aislar el comercio exterior de las necesidades coyunturales de política monetaria. Se prevén mecanismos para promover las exportaciones, tales como subsidios y planes especiales de importación de insumos, la creación de fondos de estabilización de productos básicos, la implantación de aranceles variables para los productos agropecuarios, la regulación de zonas francas y de zonas fronterizas.

Reforma laboral (Ley 50 de 1990)

Complementa el proceso de aperturas, flexibilizando el régimen laboral para obtener una mayor competitividad de los productos colombianos, fomentar la inversión nacional y extranjera, generar mayor número de empleos. Por muchos años, el régimen de contratación, de cesantías, de acumulación de prebendas laborales fue una camisa de fuerza para las empresas competitivas. Dentro de los cambios más significativos de la nueva Ley están: el nuevo régimen de cesantías, que elimina la doble retroactividad para los nuevos trabajadores, y la implementación de los Fondos de Cesantía, que ya están funcionando como un gran ahorro nacional y son los encargados de administrar la suma anual que entregan las empresas por este concepto. Se flexibiliza la norma que impedía despedir a los trabajadores con más de 10 años de servicio, a cambio de una mayor indemnización. Se introduce la jornada laboral de 36 horas, con jornadas diarias de 6 horas. La ley regula las agencias de empleo temporal: aumenta el período total de los contratos a término fijo (hasta 3 años) y crea la figura del salario integral, que está aplicándose ampliamente.

Reforma cambiaria (Ley 9 de 1991)

Busca eliminar trabas al comercio internacional de bienes y servicios, procura la utilización de nuevos instrumentos financieros para el crecimiento de las exportaciones, libera la tenencia y el uso de divisas por parte de los particulares y no discrimina a los inversionistas extranjeros frente a los nacionales. Pero mantenía inicialmente la intervención en el manejo de la tasa de cambio. Posteriormente en 1993, se liberó totalmente el cambio. Legaliza de hecho el mercado paralelo de divisas, al aceptar la posesión de estos activos dentro o fuera del país. Los dólares u otras monedas "duras" podrán ser negociados y cambiados a pesos por bancos y corporaciones.

Reforma tributaria (Ley 49 de 1990)

Busca incrementar el ahorro de la economía, permitir un mayor desarrollo del mercado de capitales e inducir la repatriación de capitales del exterior. Hizo un saneamiento fiscal de capitales en el exterior, para activos mantenidos antes de septiembre 1990. Fortalece y vuelve más eficiente la administración tributaria y aduanera con el fin de aumentar los recaudos. Para compensar la disminución de recursos por la reducción arancelaria, aumentó el IVA (impuesto al valor agregado) del 10% al 12% y se amplió la cobertura. Respecto del mercado de capitales, determinó que las utilidades por venta de acciones inscritas en la bolsa, no constituyen renta ni ganancia ocasional.

Reforma financiera (Ley 45 de 1990)

Consolida el proceso de reestructuración del sistema financiero que había comenzado en el 85. Busca facilitar el funcionamiento de los intermediarios financieros, estimular el ahorro y el manejo de los recursos. A la vez favorece la competencia de los intermediarios y la defensa de los usuarios del sistema. Autoriza todo un nuevo horizonte de servicios, bajo la figura de las filiales. Libera las tasas de interés de las cuentas de ahorro y autoriza la creación de Finagro para reemplazar al fondo Financiero Agropecuario.

Ley portuaria (Ley 50 de 1990)

Atiende a un desarrollo y un manejo del sector portuario cónsono con el papel clave que el sector exportador debe tener en el desarrollo del país. Tanto los puertos como las vías férreas y el transporte por carretera son elementos importantes en el diseño de políticas de apertura. Se prevé que el sector privado podrá competir favorablemente con el sector oficial en la construcción y manejo de puertos.

El nuevo Ministerio de Comercio Exterior

Para complementar las medidas anteriores y coordinar toda la actividad exportadora del país, en octubre de 1991 se puso en funcionamiento este nuevo Ministerio, que busca concertar toda la política exportadora del país, según la Ley Marco de Comercio Exterior. Un grupo de asesores, expertos en comercio exterior y en administración pública, hizo por varios meses el inventario-análisis de las 52 entidades que participaban en el manejo del comercio exterior colombiano, y estudiaron las estructuras institucionales del comercio exterior y la correspondiente legislación en más de 30 países del mundo desarrollado y de países con características más similares a las colombianas ¹⁶. El organigrama del nuevo Ministerio es el siguiente:

1. Tres direcciones generales:

1. La de programación, coordinación y política de comercio exterior.

A través de las subdirecciones de estudios sectoriales y de economía internacional, tiene a su cargo realizar las investigaciones que permitan formular unas políticas acordes con el entorno económico internacional y determinar el impacto que las decisiones del Consejo Superior de Comercio Exterior y del gobierno, en general, puedan tener sobre los diferentes sectores de la economía nacional.

2. La de negociaciones.

Con dos subdirecciones: la de relaciones de integración y organismos multilaterales, y la de relaciones bilaterales. Tiene a su cargo la negociación de todas las relaciones comerciales colombianas, tanto a nivel multilateral como bilateral. Como primera tarea deberá formar negociadores calificados colombianos en sectores específicos, además del sector cafetero que, por su trayectoria e importancia, ya tiene excelentes negociadores.

16 "Luz verde", Semana, Bogotá, N°492, 8 octubre 1991, p. 52-54.

3. La de desarrollo del comercio exterior

Tiene dos subdirecciones: la de instrumentos de promoción y apoyo al comercio exterior, y la de servicios y tecnología.

II. Tres Oficinas en el exterior (inicialmente):

1. Washington.
2. Bruselas.
3. Ginebra.

III. Tres Organismos adscritos (vinculados):

1. INCOME (Instituto de Comercio Exterior)
2. Zonas francas públicas.
3. Banco de Comercio Exterior

El Presidente Gaviria designó, en noviembre 1991, como primer Ministro del nuevo ente, al joven economista por la London School of Economics y administrador público por la Universidad de Harvard, Juan Manuel Santos, quien se había desempeñado por 8 años como el delegado permanente de Colombia ante la Organización Internacional del Café en Londres y luego como sub-director del prestante diario liberal El Tiempo de Bogotá. El nuevo presidente Ernesto Samper Pizano designó en agosto 1994, como 2° ministro de este ministerio, al joven economista y politólogo, director de las Cámaras de Comercio, Dr. Daniel Mazuera Gómez.

Algunas observaciones

El proceso de apertura económica adoptado por Colombia, recibe allí el nombre técnico de Programa de Internacionalización de la economía y modernización de su aparato productivos. Se inscribe ideológicamente dentro de las políticas de comercio libre de bienes y servicios, libertad de competencia, ampliación de espacios para la iniciativa privada, impulso a la modernización y la eficiencia, apoyo a los procesos de integración internacional.

Es el resultado de haber aceptado sugerencias hechas por organismos mundiales, siguiendo un modelo en boga en el sistema mundial, que se ha aplicado con aparente éxito en numerosos países del suroeste asiático y más cercanos a nosotros, en México y Chile.

Se fundamenta en la hipótesis de que el aumento sustantivo del ritmo de crecimiento del producto nacional en Colombia, sólo es posible para adelante, si se incrementan las exportaciones. Pues las dos fuentes anteriores de crecimiento interno parece llegaron ya a su tope. La primera, llamada "sustitución de importaciones", que se basaba en la producción de bienes de consumo e intermedios, destinados a la población del país. Y la segunda, definida en su momento como "fomento de exportaciones menores", que tuvo éxito en proteger la industria nacional mediante estímulos tributarios y devaluacionistas, en propiciar nuevos variados renglones de exportación y hacer que el país dejara de ser mono exportador (café).

Este proceso inicialmente se ideó en forma gradual y proyectado a 5 años. Durante los 2 primeros se haría un desmonte paulatino de los controles administrativos a las importaciones o la eliminación progresiva de las licencias previas, buscando que fueran los aranceles y la tasa de cambio los que controlaran el flujo de las importaciones. Y en los últimos 3 años se reduciría gradualmente la protección arancelaria a través de la rebaja de aranceles. Se preveían 3 etapas. Una primera pasaría a libre importación 861 posiciones arancelarias que se encontraban bajo licencia previa y se creaba un sistema de encuesta¹⁷ con cupo para 744 posiciones arancelarias. De esta forma, se reducían las posiciones en licencia previa de un 60% a un 40%, permaneciendo un 1 % en prohibida importación. Una segunda etapa consistiría en el paso de las 744 posiciones de encuesta arancelaria a libre importación. Se pasaría de régimen de licencia previa a libre importación el 85% del universo arancelario. Se mantiene el 1% de prohibida importación. Finalmente, la última etapa contemplaría la libre importación en Colombia para el total de las posiciones arancelarias.

17 La encuesta arancelaria consiste en que los importadores pueden ofrecer un arancel particular, cuyo objetivo es obtener una licencia, la cual se asignará de acuerdo con la mejor oferta y sin que el monto de lo importado exceda el 3% sobre la producción nacional del producto.

Reparos y correctivos

En su 2° año de gobierno, el presidente Gaviria aceleró significativamente el proceso de apertura, no sin oposición dentro de su mismo Gabinete ministerial¹⁸.

Reconociendo los resultados positivos que sustancialmente se habían dado con el proceso de apertura económica, en los últimos 2 años ha habido un consenso de opinión nacional, expresado oportunamente por los gremios económicos, por los análisis de institutos especializados y universitarios, por fuerzas de oposición y en parte reconocido por el mismo gobierno saliente, acerca de efectos negativos del proceso y de correctivos de inmediata aplicación por parte del gobierno posesionado el 7 agosto 94.

- ❑ Defender el sector agro-pecuario con nuevos incentivos y ayudas, puesto que ha sido golpeado por la invasión masiva de productos a menor precio.
- ❑ Montar de nuevo las aduanas portuarias, puesto que el país se inundó con mercancías de contrabando (de baja calidad pero de bajos precios) provenientes sobre todo de países del sudeste asiático.
- ❑ Afinar los mecanismos anti-dumping frente a múltiples casos de competencia desleal que vienen abusando de la honestidad de un país que se abre al libre comercio internacional.
- ❑ Inducir una mayor devaluación de la moneda colombiana respecto del dólar, de modo que favorezca la competitividad de los productos nacionales en el mercado externo y encarezca las importaciones, equilibrando de nuevo la balanza de comercio internacional.

18 Se impuso el criterio de la "troika" económica (Presidente Craviria + Ministro de Hacienda, Hommes + Director de Planeación Nacional, Montenegro) sobre las reservas que encarnaba el entonces Ministro de Desarrollo, Dr. Ernesto Samper, hoy Presidente de Colombia, quien era partidario de ir más despacio y gradualmente y prever mecanismos de defensa contra la potencial avalancha de importaciones extranjeras al país.

III. INFERENCIAS ÚTILES PARA VENEZUELA

Es evidente que en nuestros países del área bolivariana y latinoamericana, la sociedad civil o el llamado "país nacional" viene expresando fuertemente de un año atrás una exigencia de cambio. Un cambio que no es propiamente una revolución política, pero que puede llegar a tener efectos de tal. Un cambio que en algunos países apenas se ha iniciado tímidamente, en otros como en Colombia ha combinado una reforma constitucional con un incipiente proceso de modernización de instituciones, y en varios más como en Venezuela se van acumulado fuerzas y factores de cambio a los que hay que buscarles cauces efectivos de expresión y realización.

Sin pretensiones de ninguna clase -y advirtiendo la precariedad y relatividad que tiene cualquier trasposición de realidades de un país a otro distinto, aunque vecino y a fin- con base en lo anteriormente expuesto, consigno algunas sugerencias, a modo de preguntas, para ser discutidas y absueltas con más autoridad que la mía por los especialistas y participantes de este importante simposio.

Favorecer el proceso de reforma constitucional

¿Cómo se puede alentar y favorecer, en las actuales circunstancias del país; el proceso ya iniciado desde 1989, cuando el Congreso de la República designó una Comisión Bicameral de Revisión de la Constitución?

¿Cómo obviar el cerrojo legal de una reforma constitucional que no pase necesariamente por el mecanismo previsto en el art. 246 de la Constitución? ¿apelar directamente al constituyente primario o voluntad popular? ¿Cómo? ¿Es viable un referéndum previo? ¿Cómo organizar un proceso constituyente con alta participación de gremios, fuerzas vivas, estamentos, partidos, grupos y movimientos ciudadanos? ¿Cómo asegurar que haya una efectiva representación de las reales mayorías y minorías de la sociedad venezolana en la eventual Asamblea Nacional Constituyente o Cámara del Congreso?

Respuesta a los retos de la actual Venezuela

¿Cuáles son los principales retos de la Venezuela postpopulista a los que debe atender inaplazablemente una reforma constitucional? ¿Cómo juntar en la respuesta eficiencia del Estado y respeto por las libertades ciudadanas, racionalidad política y espacios de subjetividad? ¿Qué papel tiene la cultura política para la modernización del sistema político? ¿Con qué mecanismos se le puede estimular? ¿El cambio debe venir de arriba para abajo, o de abajo para arriba? ¿Cómo favorecer el encuentro?

¿Mayor o menor descentralización?

¿Qué elementos del tradicional federalismo venezolano favorecen un sano proceso de descentralización política y administrativa? ¿Qué logros se han obtenido ya en este campo? ¿Con qué obstáculos se tropieza?

Mayor o menor apertura económica?

¿Se puede esperar un nuevo proceso de apertura económica, una vez que hayan producido sus efectos las medidas transitorias del equipo económico? ¿Qué ventajas estructurales y coyunturales tiene Venezuela para la apertura económica en un marco integracionista? ¿Qué limitantes y desventajas desaconsejan dicha apertura para Venezuela?

Inferencias del caso colombiano

Habida cuenta de que son países muy diferentes con situaciones actuales bastante contrapuestas, ¿qué elementos negativos del proceso vivido en Colombia ameritan destacarse para evitar caer en ellos en Venezuela?, ¿qué resultados positivos de allí sirven de aliciente para intentar cambios parecidos aquí?

BIBLIOGRAFÍA

Recomendamos fuera de las referencias ya citadas al pie de páginas:

CORPES DE OCCIDENTE, Políticas sociales, desarrollo regional y modernización del Estado, Pereira 1993.
ESAP, "Modernización del estado" en Administración y Desarrollo, Bogotá N° 33, diciembre 1.993.

KATARAIN, José Vicente, La Modernización del Estado colombiano, Seminario Nacional, Popayán, Universidad del Cauca 1991.

MARIN BERNAL, Rodrigo (actual Ministro de Desarrollo, conservador), Modernización del Estado colombiano, Popayán, Universidad del Cauca 1991.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Hacia un Estado moderno, Bogotá, Consejería para la Modernización del Estado 1993.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, La Revolución Pacífica, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación 1991.

VARIOS, Modernidad, democracia y partidos políticos, Bogotá, Fidec-Fescol, Editora Letra Viva 1993, con varios capítulos interesantes como:

-Fernán González: "Tradición y modernidad en la política colombiana" (p. 15-69);

-Oscar Delgado: "Dominación, modernización y democracia en Colombia" (p.159-247);

-Carlos Ariel Sánchez T: "Participación ciudadana y democratización del Estado" (p. 289-327).