

---

## INFORMES DE INVESTIGACIÓN

## JOSÉ ROBERTO ÁLVAREZ MÚNERA

*Trabajador Social. Magíster en Estudios Políticos UPB. Docente facultad de Trabajo Social UPB*

*joseroberto.alvarez@gmail.com*

### **Resumen**

*Este artículo resume los apartes más significativos de la tesis para optar al título de Magíster en Estudios Políticos. En ella, se exploran los debates que surgen en la confrontación entre el modelo de desarrollo neoliberal vigente en Colombia y la Constitución Política de 1991, la cual tiene un acento altamente benefactor. Este estudio se sustentó teóricamente en la comprensión de las formas de Estado y la crisis contemporánea del Estado-nación, en las teorías de desarrollo y en la evolución constitucional colombiana desde mitad de siglo XX. Se profundiza en las características que en la década de los noventa dieron un viraje hacia la búsqueda de un Estado Social de Derecho y un Estado Neoliberal al mismo tiempo.*

### **Abstract**

*This article summarizes the most significant excerpts from the thesis submitted for the Masters Program in Political Studies. It explores the debates that arise in Colombia due to the confrontation between the Neoliberal Development Model still being applied in Colombia and the Political Constitution issued in 1991, which has a very indulging tone.*

*This study is theoretically supported by the understanding of the State forms and the contemporary crisis of the Nation-State, by the development theories and in the evolution of the constitution in Colombia since the first half of the Twentieth Century. It deepens in the characteristics that, in the 90s, made a turn towards the search for a Social Right State and a Neoliberal State at the same time.*

### **Palabras claves:**

*Estado de Bienestar, Estado, Constitución Política de Colombia, Desarrollo social, Neoliberalismo.*

### **Key words:**

*Welfare state, state, political constitution of Colombia, social development, Neoliberalism*

## CONTRADICCIONES ENTRE EL MODELO DE DESARROLLO NEOLIBERAL VIGENTE EN COLOMBIA Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA BENEFACTORA DE 1991

Colombia es una sociedad compleja cuando se trata de comprender su configuración política, como se evidencia en los más de veinte proyectos constitucionales que se han propuesto en los casi doscientos años de vida republicana, todos ellos truncados por efecto de sus propias carencias o limitaciones. Valencia Villa, expresa que el objetivo de todos estos esfuerzos siempre ha sido “construir el Estado antes de la nación y sin la nación y luego extraer la nación del Estado”<sup>1</sup>.

Uno de los temas aún vigentes en los análisis políticos en Colombia es entender la forma de Estado que se ha planteado como orientador de la vida nacional; es decir, reconocer cómo se establece un orden político y cuáles son los límites de la acción del Estado que además hacen posible su relación con la sociedad.

A grosso modo puede considerarse que independientemente de las concepciones teóricas, el Estado es una organización que acapara el poder en las civilizaciones modernas<sup>2</sup>. Su comprensión, desde luego, ha tenido profundas variaciones desde su consolidación en el siglo XVIII hasta la actualidad, cuando asistimos a su redefinición como concepto y como institución. Autores clásicos y contemporáneos que han reflexionado sobre el tema, desde Hobbes hasta Bobbio, coinciden en que el Estado tiene fines y, aunque no son elementos que obligatoriamente formen parte de sus posibles definiciones, sí son constantes y, que en última instancia pueden identificarse con

---

1 VALENCIA VILLA, Hernando. Cartas de batalla: una crítica al constitucionalismo colombiano. Bogotá: CEREC, 1987. p. 184.

2 SUÁREZ M., José Olimpo. Syllabus sobre filosofía política. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana, 2004. p. 192-193.

el bien común, el bienestar de la sociedad, la justicia social y el desarrollo o progreso, como lo solían llamar los primeros ilustrados.

Para hacer tangibles los fines que concretan la forma del Estado, los modelos de desarrollo juegan un papel determinante al convertirse en una de las estrategias que lo hacen posible en la vida cotidiana. Por eso, se podría esperar que tanto la forma de Estado como el modelo de desarrollo compartan en su formulación y en sus acciones los mismos fines. Sin embargo, en la realidad, esa pretensión se hace difícil de garantizar por múltiples factores que se explican por los intereses de procesos internacionales y en las condiciones internas de la sociedad que demandan priorizar en muchas ocasiones otros fines. Lo que se podría explicar desde el papel que juegan factores exógenos y endógenos en el quehacer del Estado.

Para el caso colombiano, desde mediados del siglo XX se ha intentado sintonizar esas prácticas sugeridas por los modelos de desarrollo con el orden constitucional, como se puede verificar en los procesos de formulación de planes de desarrollo que se iniciaron en el país desde la década de los cincuenta y en las distintas reformas constitucionales que se realizaron desde entonces. Por ello, se puede afirmar que establecer un modelo de desarrollo ha implicado una permanente revisión del papel del Estado. Por esta vía, además, se ha puesto en diálogo el Estado colombiano con los procesos de ordenamiento mundial, pues sus cambios han obedecido, en gran parte, a las presiones de los constantes direccionamientos de las teorías del desarrollo que son construidas o avaladas por los organismos internacionales, liderados por los Estados capitalistas más consolidados del orbe. Un desarrollo que ha priorizado la expansión y profundización de las teorías económicas liberales. De acuerdo con estas orientaciones, se ha pretendido en un primer momento darle un énfasis proteccionista y de bienestar al Estado y luego, se ha pasado a la búsqueda de un Estado que, bajo el argumento de la defensa de las libertades individuales, pretende minimizar la intervención estatal y posicionar el mercado como árbitro imparcial de las relaciones sociales.

Sin embargo, la Constitución Política de 1991 obliga a la construcción y consolidación de un Estado con capacidad de intervención en la vida económica y social, pero existen factores externos como la referida influencia del contexto internacional, que sugiere que esta forma de Estado está en decadencia por efecto de las transformaciones económicas que han llevado a las sociedades capitalistas e incluso socialistas a superar la industrialización de su economía doméstica para dar paso a la sociedad de mercado.

Desde esta perspectiva, el bienestar va a estar ligado al mercado, no al Estado. El que logre vincularse a sus dinámicas adquiere bienestar, pues dentro de sus tareas ya no está la obligación de ofrecer a sus ciudadanos el bienestar requerido, simplemente será un facilitador para que el ciudadano se vincule al mercado. Y por ello, actúa como corrector ante las fallas que presenta este

---

modelo, lo cual se concreta en técnicas de focalización de ciudadanos excluidos de sus dinámicas para que accedan a subsidios y ayudas económicas que les permitan hacer parte de esa sociedad, eso sí, por medio del mercado. Es el caso de la salud, la educación y la vivienda, entre otros. El Estado focaliza gasto público y ya no oferta servicios sociales a todos los ciudadanos; solo paga el subsidio de quienes no los pueden pagar.

Claro está que la realidad nacional con toda su complejidad es un factor jalonante de la construcción de Estado, pero a diferencia de factores internacionales, sus prioridades se inclinan por la consolidación de los derechos como mediadores de las relaciones sociales entre los ciudadanos y, entre los ciudadanos y el Estado. De hecho, el crecimiento negativo de los indicadores sociales durante la década de los noventa y los primeros años del presente siglo, aunado a la histórica crisis económica que experimentó el país entre 1998 y 2002 y conjugado con la profundización del conflicto social, son factores internos que obligan la presencia e intervención de una manera decidida para hacer posibles sus objetivos como Estado Social de Derecho. Esa realidad en muchas ocasiones se califica de extrema cuando se hacen públicas las cifras de hechos sociales como la pobreza y el desplazamiento, lo cual expone su debilidad y las limitaciones de sus políticas sociales para garantizar a sus ciudadanos los derechos constitucionalmente consagrados. Para algunos analistas, en el papel se creó un Estado de Bienestar, pero sin los recursos económicos para mantenerlo.

En la tesis, se sustenta una confrontación sobre los principios que prevalecen en el direccionamiento del Estado, en el sentido que se pueden encontrar referencias que antepone las teorías económicas liberales en las cuales se sustenta la libertad individual y el *laissez faire* como premisa para el desarrollo y otro, inclinado por las teorías políticas liberales que defienden unos mínimos de igualdad que garanticen una justicia de base como requisito de un ordenamiento social. Se hace evidente aquí, la clásica discusión sobre economía y derecho para dilucidar los fundamentos que orientan la relación del Estado con la sociedad y viceversa<sup>3</sup>. La pregunta en la actualidad es si prevalece la economía sobre el derecho, en especial cómo lo asume el Estado Social de Derecho y el modelo de desarrollo denominado neoliberal.

En este sentido, se reconocen una serie de ambigüedades heredadas a partir de la forma como se configuró la Constitución del 1991, la cual reclama al Estado la garantía de la más amplia carta de derechos reconocida en la historia constitucional del país, pero no es rigurosa a la hora de indicar el financiamiento de semejante empresa. Es reconocido, que una vez aprobada la Constitución no se precisó que el Estado Social de Derecho que proclamaba, requería de una figura similar al Estado de Bienestar o Benefactor vigente en países ricos o desarrollados con una gran capacidad

---

3 ALVIAR GARCÍA, Helena. Constitución y economía. En: FORO SOBRE CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DE COLOMBIA. (1.: 2002. Cali). Memorias Foro sobre Constitución Económica de Colombia. Cali: Universidad ICESI, p. 177.

financiera para llevar a cabo lo requerido por los ciudadanos. Así mismo, ignoró consultar su consistencia y compatibilidad con el modelo económico en proceso de implementación en ese momento en el país, y tampoco avanzó en diseñar una agenda de transición para su progresiva instauración y consolidación política, financiera e institucional.

El caso de la salud permite ejemplificar lo anterior. Natalia Paredes, afirma que la Constitución Política no abordó cómo asumir el derecho a la salud, a la que si bien le dio un énfasis de servicio público, no fue explícito en el texto constitucional el reconocimiento de la salud como derecho humano. Razón por la cual, en la Ley 100 de 1993, se ha asumido la salud más como un derecho prestacional y contractual, que como un derecho integral y fundamental.<sup>4</sup> Por esta vía se ha allanado un camino para sustentar su privatización, y el acceso al servicio que garantiza este derecho, se ha convertido en un asunto negociable. Es decir, para acceder al servicio de salud, y mucho más de calidad, primero se debe pagar, lo que podría entenderse como la sustitución del ofertismo de Estado por el poder del mercado, pues siguiendo las tesis de Friedman, “lo que se paga se aprecia”<sup>5</sup>, lo cual pretende modificar sustancialmente el comportamiento de las personas, quienes tenderán a escoger el mejor servicio, aunque sea más caro, o por lo menos su objetivo será adquirir los recursos para elegir su buena prestación. En este caso se vislumbra el espíritu del liberalismo económico contemporáneo y su puesta en práctica. La Democracia unida al mercado es el paradigma dominante.

Ante esta situación, el papel de la Corte Constitucional ha sido insistir, a través de sus fallos, en el reconocimiento de la salud como un derecho fundamental por su conexidad con el derecho a la vida, con lo cual se le ha calificado como una institución con un alto grado de intervención en la prestación del servicio. Es precisamente a la Corte, a quien le ha correspondido revisar si las decisiones económicas del Estado están ajustadas al marco definido en la Carta, lo cual la ha llevado a fuertes debates precisamente con las autoridades económicas, en especial con el Banco de la República.

Vale anotar, que el rasgo característico del Estado Social de Derecho es su inclinación por la igualdad, como máximo valor. Dicha igualdad no queda a la deriva ante las fuerzas del mercado, sino que depende de la continua y deliberada intervención de las autoridades públicas para

4 PAREDES HERNÁNDEZ, Natalia. Derecho a la salud: su situación en Colombia: Bogotá: GTZ y CINEP, 2003. p.134.

5 FRIEDMAN, Milton y Rose: Libertad de Elegir: Hacia un nuevo liberalismo económico. Barcelona: Orbis, 1983. 427 p. El profesor Friedman y su esposa, en este texto cumbre del liberalismo del siglo XX, ejemplifican sus tesis con el caso de la educación que se podría asimilar con el caso referido de la salud. Se entiende desde la perspectiva de estos autores que “La Libertad económica es un requisito esencial de la libertad política” y por esa vía se considera que una economía dirigida por el Estado limita la libertad del individuo. Por tanto, consideran el “poder del mercado” como el regulador natural de las relaciones sociales, el cual evidentemente choca con una economía planificada para el Estado como se sugiere en un Estado Benefactor.

---

promover personas, grupos y sectores desfavorecidos. Desde esta perspectiva, puede señalarse el Estado Social de Derecho y, por ende, a la Constitución de 1991 como un marco ideológico cercano a las premisas de las teorías del Estado Bienestar cuando se reclama un Estado capaz de intervenir en la vida económica y social para que se le dé el mismo valor a la libertad y a la igualdad. Por su parte, esa igualdad en la concepción de los neoliberales es inmoral, pues afecta la libertad individual.

La única justicia posible es que cada cual goce de lo que ha producido, pues considera que donde solo hay trabajo individual, no hay cabida para la distribución social; donde no existe la cooperación, cada quien disfruta de lo que ha conseguido por sí mismo. Por ello, su premisa es construir un Estado con la mínima intervención para favorecer la máxima libertad de los agentes que intervienen en la actividad económica. Esta última ha sido la tarea de los modelos de desarrollo emprendidos desde comienzos de los años noventa en el país.

Se puede apreciar en el desarrollo de este estudio, un debate permanente entre liberalismo político y liberalismo económico, tanto en la discusión teórica como en las prácticas del Estado. En medio de este debate, se hacen tangibles las contradicciones en el direccionamiento del Estado, pues para unos el desarrollo se viabiliza gracias al derecho y por lo tanto, la economía está subordinada a ello; pero para otros, el desarrollo depende del modelo económico y esto implica que para garantizar los derechos se deba priorizar la promoción y consolidación de las capacidades económicas de la sociedad.

En la actualidad, esa búsqueda del Estado Social de Derecho o Bienestar y un Estado orientado por los derroteros neoliberales, en el mismo tiempo y lugar histórico, se lee como dos realidades que se traducen en exigencias, desde ambas perspectivas, hacia el Estado, para que priorice sus acciones y, por ende, hacen conflictiva la definición de sus políticas en todos los ámbitos. En este marco contextual, *la pregunta* central que se propuso es si estamos frente a un Estado cuyo fin primordial es fortalecer una sociedad que funda su organización social en la libertad proclamada por el modelo económico neoliberal, o se trata de un Estado que se consolida en el marco del Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución Política de 1991, o se ha avanzado en crear una mixtura entre estas dos concepciones y realidades y cuáles son sus características más sobresalientes. En el presente trabajo se avanza en responder a esta inquietud, para vislumbrar la forma de Estado vigente en la Colombia de hoy.

Es importante aclarar, que en ningún momento se trata de fundamentar que es el Estado el que determina el comportamiento de la Sociedad o viceversa. Se parte de la premisa que la Sociedad y sus realidades pueden construir o redefinir los fines del Estado, y el Estado puede asumir un poder que influye en las formas de organización social. Por eso, ambos se afectan mutuamente y construyen una relación compleja, interdependiente, sistémica.

*La hipótesis* de trabajo de investigación pretendió sustentar que “de las contradicciones existentes entre el modelo de desarrollo neoliberal vigente en Colombia y la Constitución Política benefactora de 1991, se deriva que la forma del Estado conjuga ambos propósitos, pero se ha priorizado en la práctica social y política el fortalecimiento de una sociedad de libre mercado por encima de un Estado Social de Derecho”<sup>6</sup>.

Para dar cumplimiento a los propósitos establecidos, se realizó un estudio que soporta su metodología en un análisis de contenido, por medio de una serie de documentos como textos oficiales (planes de desarrollo), estudios institucionales, libros y artículos de revistas que exponen investigaciones y reflexiones sobre temas de economía política e historia constitucional en el país desde mediados de siglo XX, pero en especial desde principios de la década de los noventa hasta el 2005, con el fin de avanzar en un estado del arte con respecto a los temas señalados. Con este tipo de método se pretende distinguir fundamentalmente dos asuntos claves a los cuales se hace un seguimiento en la literatura abordada; el primero, los significados que ha venido asumiendo el desarrollo en la historia reciente del país, en especial desde las teorías económicas neoliberales y las argumentaciones que han surgido para defender y validar el objetivo fundamental de la Constitución Política de 1991, es decir la formación de un Estado Social de Derecho<sup>7</sup>.

## **Análisis más relevantes**

El recorrido realizado permitió referenciar las concepciones teóricas de las formas de Estado, las cuales son analizadas considerando los argumentos que se han expuesto sobre los lineamientos del desarrollo y los avances constitucionales en Colombia. En este sentido, es de reconocer que el Estado colombiano no puede enmarcarse dentro de una sola forma, debido a que sus acciones responden tanto a las presiones y lógicas de los procesos de la sociedad de mercado, como a las demandas propias de una sociedad rezagada en términos del desarrollo y, sumergida en un conflicto social de varias décadas. Por esto, las conclusiones, que se enuncian a continuación, evidencian cómo el Estado colombiano le apuesta a conjugar medidas que por un lado fortalecen las estrategias neoliberales y por otro, fomentan los compromisos constitucionales del Estado Social de Derecho. Sin embargo, en ese debate entre economía y derecho, las premisas y objetivos del modelo de desarrollo han sido considerados más influyentes en las decisiones del Estado, lo cual plantea que se ha entendido y se ha apostado, con mayor fuerza, a priorizar los procesos económicos por encima de los compromisos constitucionales de la Carta del 91.

6 ÁLVAREZ MÚNERA, José Roberto. Contradicciones entre el modelo de desarrollo neoliberal vigente en Colombia y la Constitución Política benefactora de 1991. Tesis para optar al título de Magíster en Estudios Políticos. Facultad de de Derecho y Ciencias Políticas, UPB, Medellín, 2006. 184p.

7 Para ampliar las características de este tipo de estudios, el apoyo bibliográfico recomendado es: GÓMEZ MENDOZA, Miguel Ángel. Análisis de contenido cualitativo y cuantitativo: Definición, clasificación y metodología. En: Revista de Ciencias Humanas. Pereira, Universidad Tecnológica de Pereira, No 20. 2000.



- 
1. *Las teorías del desarrollo definen la forma de Estado.* Detrás de una propuesta de desarrollo existe la intención de una forma de Estado que se superpone incluso a los pactos sociales formalmente establecidos. La experiencia colombiana demuestra que el marco constitucional se adapta a las necesidades del desarrollo y no a la inversa. Tras la propuesta de desarrollo imperante en Colombia, se hace latente su interés por cambiar el papel del Estado frente a la sociedad; un Estado que a pesar de la urgencia por ampliar su presencia en la vida nacional, de acuerdo con los diagnósticos en materia social y económica, tiene como objetivos minimizar sus actividades y, por ende, su responsabilidad como agente central del desarrollo.
2. *El modelo de desarrollo prima sobre la Constitución a la hora de definir la forma de Estado.* El interés por hacer del Estado una organización viable administrativamente y favorable a los procesos de la globalización, ha exigido acomodar las decisiones constitucionales a las posibilidades reales del Estado. El modelo de desarrollo es cuestionable desde la perspectiva de garantizar el Estado Social de Derecho, pero también cabría plantearla a la inversa; es decir, si el Estado Social de Derecho se puede ajustar a algún modelo de desarrollo, en especial el neoliberal. Lo cierto es que el desarrollo se convirtió en el fin y la Constitución ha sido paulatinamente adaptada para facilitararlo. Por ello, el Estado colombiano ha asumido con más disciplina las orientaciones neoliberales que las mismas imposiciones constitucionales, a las cuales le ha salido al paso con argumentos como que este modelo permite en el mediano y largo plazo el logro de los fines constitucionales.
3. *El modelo de desarrollo desde la década de los noventa en Colombia, ha implicado un estancamiento y un retroceso para lograr las metas sociales.* Claro está, que una primera característica se debe resaltar: la evolución de los modelos de desarrollo en Colombia demuestran su acatamiento a las directrices de las teorías de desarrollo imperantes en el orden mundial. Colombia ha carecido de propuestas de desarrollo alternativo en la dirección del Estado. De este proceder, se destaca que las teorías de desarrollo empleadas desde la década de los sesenta hasta finales de los ochenta, fueron la base de la modernización, en el sentido que facilitaron el acceso a bienes y servicios que propiciaron un incremento significativo en las condiciones de vida material de los colombianos. Por esa vía se trató de fundar el espíritu moderno en la sociedad colombiana, pero ha sido una tarea inconclusa. De todos modos, existió una relación positiva entre los objetivos del desarrollo en el contexto global y la realidad del país. Es decir, el interés por propiciar unas condiciones favorables para sentar las bases del capitalismo por parte de los organismos internacionales, coincidió con la necesidad de consolidar el incipiente proceso del capitalismo colombiano. Esa sintonía entre ambos objetivos, priorizó una reflexión y unas acciones sociales tendientes a crear un escenario favorable para ampliar las opciones de los ciudadanos y su participación en la vida económica.

4. *Ante la recesión económica, el modelo de desarrollo no se cambia, se ajusta.* Por un camino distinto ha trasegado el desarrollo desde la década de los noventa, pues aunque se cuenta con un marco jurídico que respaldaría con mayor preeminencia sus acciones y dichas teorías de alguna manera han continuado ampliando las posibilidades para que la población acceda a bienes y servicios, en las estadísticas parece demostrarse que esta estrategia perdió su validez, pues no ha significado un mejoramiento en las condiciones de vida de los ciudadanos. Cada Plan de Desarrollo expone una situación social de magnitudes que evidencian el incremento de la miseria, la pobreza y unos indicadores sociales que continúan demostrando la incapacidad del modelo para proponer alternativas reales de superación de estas condiciones adversas. En otros términos, el modelo de desarrollo actual ha generado más pobreza que riqueza para la mayor parte de colombianos. Se puede calificar como un modelo que no favorece la equidad. Todo indica que este modelo, marcadamente neoliberal, que se sustenta en las necesidades del capital financiero globalizado, no es coincidente con las urgencias en materia de desarrollo que tiene el país, o por lo menos no favorece la superación de los rezagos en materia social y económica.
5. *Ante la recesión económica, el modelo de desarrollo no se cambia, se ajusta.* Si bien el país transitó por la peor crisis económica de su historia a finales de la década de los noventa, la cual se evidenció en situaciones como los registros más alarmantes de desempleo, la caída en el ahorro y una dinámica económica en franca desaceleración, las responsabilidades no recayeron en las falencias del modelo de desarrollo y se consideró la necesidad de continuar sus postulados mediante la aplicación de medidas correctivas como el fortalecimiento de las exportaciones, pero sobre todo con medidas tendientes a la generación de un entorno que brinde confianza a la inversión de capital. Lo que se reconfirma con esta disposición, es un Estado atado a las condiciones de expansión y profundización del capital global.
6. *La Constitución de 1991 ha dejado amplias posibilidades para interpretar y aplicar modelos de desarrollo y, por ende, es flexible frente a la defensa del Estado Social de Derecho.* El recorrido constitucional colombiano demuestra que la Constitución del 1991 trató de superar el viejo pacto entre clase empresarial, obrera y media que caracterizaba el modelo proteccionista y que monopolizaba las decisiones del Estado. La nueva Constitución es producto de un pacto social que si bien se puede catalogar de incompleto, si es por lo menos más amplio, al proponer un consenso entre fuerzas políticas tradicionales y nuevos movimientos sociales. Empero, este nuevo Pacto ha sido incapaz de imponer sus condiciones en materia de desarrollo. Las razones para justificar dicha situación se hallan en el control político de las instituciones que soportan el nuevo espíritu constitucional del Estado Social de Derecho. El caso más llamativo y de alta trascendencia para comprender las posibilidades de las teorías del desarrollo aplicadas en Colombia, es el tema económico que depende del sentido e interpretación constitucional que propongan organismos como la misma Corte Constitucional o el Banco de la República,

---

quienes han tenido una confrontación permanente sobre la legalidad de cada instancia para definir las orientaciones que en este campo debe tener el Estado. Por ello, se experimentan luchas de poder para la conformación de estos organismos por parte de las fuerzas políticas, quienes tienen el objetivo de influir en sus decisiones y validar sus postulados frente a temas como el desarrollo.

7. *La Constitución está al servicio del modelo de desarrollo.* La Constitución se ha convertido en un instrumento al servicio del desarrollo económico. Se analizan sus fines y su marco legislativo de acuerdo con los efectos sobre la sociedad de mercado. Esta característica que asume hoy este debate, coincide con las aproximaciones teóricas más recientes que entienden el derecho como un obstáculo al desarrollo. Este enfoque implica una pérdida del espacio de discusión teórica jurídica y la colonización del debate por temas técnico-económicos.
8. *La Constitución de 1991 es un pacto para no quedar mal con nadie o para que salieran todos contentos.* El Estado Social de Derecho es ambicioso en sus pretensiones, pero ignora las posibilidades reales de la sociedad colombiana. Equipara todos los derechos y hace difícil considerar cuáles son posibles y alcanzables a través de la intervención directa del Estado y cuáles son producto de la organización social. Por esto, es una Constitución que sacrifica sus fines cuando se revisan los medios que requiere para su consolidación. Es decir, si bien se aspira a un Estado Social de Derecho, la Carta deja abierta la posibilidad para debatir los medios para lograr la consolidación de esta figura, y bien podría plantearse que un modelo de desarrollo de cualquier tendencia, haría viable dicha pretensión. Así como es una Constitución donde todos ganan, es una Constitución donde todos pierden, de allí que sea válido el reclamo de algunos sectores que promueven sus permanentes reformas e incluso que sustentan la necesidad de cambiar su confuso diseño.
9. *Existe un divorcio entre lo jurídico y la realidad socio política.* Los derechos que han sido el motor de las sociedades liberales no compaginan con las lógicas del Estado neoliberal y hacen de la Constitución un marco jurídico ambiguo y distante para gran parte de la población. Al someter el derecho a las posibilidades del mercado, garantizar un derecho se convirtió en privilegio. En el mercado, los derechos se ferian según la calidad del bien o servicio que se preste para garantizarlo, y de acuerdo con las posibilidades del ciudadano para adquirirlo. Por ello, el derecho es para quien puede agenciar sus posibilidades, es decir para los más capacitados y solventes económicamente. Y como la gran mayoría de los colombianos carecen de estas condiciones, los derechos se hacen posibles pero en casos extremos, cuando el Estado tiene que intervenir a favor de ellos, por fuerza de ley o control político. Por eso se afirma que, con dificultad, los derechos son orientadores de la vida nacional.

10. *La Constitución reclama un Estado de Bienestar.* Según los derechos en ella consagrados y las exigencias de fundar la nación en un Estado Social de Derecho, se requiere de un Estado con una alta capacidad de intervención en la vida económica y social. Por lo menos se reclama un sistema de protección social que permita garantizar la igualdad necesaria entre los ciudadanos. Y más que un Estado que corrija las imperfecciones del mercado, se espera un Estado que jalone actividades en las cuales los ciudadanos puedan encontrar la resolución a sus necesidades más apremiantes. Es así como se requiere de un Estado que oferte bienes, pero sobre todo servicios que garanticen los derechos sociales que se consagran en el marco constitucional. Considerando este argumento, se hace indispensable un Estado que tenga unas relaciones amplias con la sociedad, pues el ciudadano espera encontrar en él una capacidad de respuesta efectiva ante sus demandas.
11. *Cada vez se hace más difícil legitimar los modelos constitucionales que pretenden sacrificar los logros de los ciudadanos en materia de derechos.* Esa es una de las lecciones que deja el proceso de la construcción de la constitución europea para un país como Colombia. En términos políticos, la sociedad de mercado tiene escasas opciones de alcanzar un estatus de legitimidad, lo que la obliga a avanzar hacia pactos que garanticen la atención al ciudadano que se afecta por las fallas propias de esta sociedad.
12. *El Estado colombiano dio un viraje hacia la consolidación como un Estado neoliberal.* El proceso de globalización afectó las orientaciones económicas, pues impuso nuevos modos de producción y nuevas condiciones laborales; por lo tanto, el Estado ha tenido que ajustar sus lógicas bajo las presiones de esta realidad. En este sentido, el Estado colombiano, a través de los gobiernos que han tenido la responsabilidad de gestionar las tareas estatales desde 1990, han desarrollado con fuerza las orientaciones de este modelo, especialmente en lo relacionado con la desregulación de la economía, privatizaciones, reformas fiscales y control de la inflación.
13. *Impera lo económico en la definición del tipo de Estado.* En otros términos, la teoría económica liberal, se impone sobre las teorías políticas liberales. Una Constitución que le apuesta a fundar una sociedad liberal, y un modelo económico que procede de manera conservadora en el sentido de privilegiar la sociedad más preparada o más competitiva -que por lo general han sido los tradicionales propietarios de los medios de producción, y que pone el debate sobre el derecho como fin o el derecho como medio. De esta manera, es un Estado más atento a propiciar los procesos de producción bajo las exigencias que implica participar del mercado globalizado, que a la justicia social que tiene como objetivo la distribución.
14. *El Estado neoliberal se mezcla con ciertas estrategias de Estado de Bienestar.* Colombia es un país híbrido en sus procesos de formación en todos los aspectos y, ello se refleja en la forma como se ha estructurado y organizado el Estado. Se hace imprescindible contar con opciones para

---

corregir las imperfecciones del mercado como la intervención del Estado y otros mecanismos que suministren bienes y servicios a la población excluida de las opciones que brinda el modelo de desarrollo neoliberal.

15. *A mayor pobreza, se requiere un Estado con mayor capacidad de intervención.* Esa es la gran contradicción de las sociedades de mercado como las que se pretenden fundar en Colombia. Las brechas sociales que se crean, producto de los modelos de alta competencia como el neoliberal, exigen que una alta atención de los marginados o excluidos, la cual si bien puede ser atendida a través de organismos privados, tiene que ser financiada en gran escala con los recursos Estatales. De allí que se sostenga que el Estado no se puede quedar exclusivamente como un agente regulador de las relaciones sociales sino en muchos casos, de marginalidades extremas o de emergencias sociales, y le corresponde asumir su papel de actor principal del desarrollo y prestar directamente los servicios que garanticen a los ciudadanos los derechos constitucionalmente consagrados. El capital, y mucho más el capital financiero internacional, no se interesa por asumir directamente la pobreza, esa sigue siendo la responsabilidad estatal.
16. *El asistencialismo es la estrategia social del Estado Neoliberal en Colombia.* Se ha llegado al punto en que el Estado ha tenido que acudir al sostenimiento de los pobres como una medida que facilite la gobernabilidad. Esto no es precisamente distribución de la riqueza o una evidencia de equidad y esto es prudente resaltarlo. Con esta estrategia, lo que se está formando es una ciudadanía mendiga que descubre en sus posibilidades de acceso a los subsidios una forma de subsistencia y reproducción de sus escasas condiciones de vida material y espiritual. Incluso las prácticas democráticas están supeditadas a la capacidad de los políticos de facilitar al electorado el acceso a esos subsidios. Es así como se viene formando un Estado con una doble personalidad, de un lado el Estado que impone las reglas del mercado y, en esa dirección, fomenta una ciudadanía con una actitud altamente individualizada y competitiva. De otro lado, el Estado es, como diría un cristiano, misericordioso, o como lo expresara un político, de un alto perfil populista al sostener una relación con los ciudadanos marginados a partir de un ejercicio caritativo que va en aumento, así como aumenta la población marginada. Los subsidios no garantizan al individuo la adquisición de las capacidades para incorporarse a las lógicas que impone la sociedad de mercado, muy por el contrario, agudiza una mentalidad de dependencia frente a la sociedad, que finalmente tiene que cargar al individuo excluido para evitar que se convierta en un agente que distorsiona las condiciones que exige el mercado para facilitar la dinámica del capital.
17. *El incremento en el tamaño del Estado y en el gasto social cuestionan las posibilidades reales de un Estado neoliberal, pues es imposible minimizar su actividad.* Las características de la sociedad colombiana reclaman un Estado que haga mayor presencia en temas sociales y sobre todo en aquellos que estimulen la productividad como es el caso de la educación y la salud. Solo esos

dos temas le implican al Estado una gestión de enormes recursos de su presupuesto orientados a conseguir una población preparada para vincularse a las nuevas dinámicas exigidas por la sociedad de mercado. El Estado no se ha podido quitar de encima funciones que en una sociedad avanzada serían trasladadas al sector privado. Esto justifica, por ejemplo, que tenga que garantizar la prestación de los servicios públicos desde el sector público para un amplio porcentaje de la población que ha sido marginada de los procesos de desarrollo.

18. *Un Estado que atiende la demanda.* Asistimos a un Estado que garantiza los derechos sociales con la estrategia de corregir las imperfecciones del mercado. Con esta estrategia el Estado tiene dos opciones, la primera, y más deseable, es ubicar a la población que requiere realmente de su intervención, a través de instrumentos técnicos que demuestren la condición necesaria para que reciba los beneficios de los programas sociales. La segunda, es que el ciudadano afectado por una situación particular reclame por vías legales la atención del Estado, situación en la cual el poder judicial mediatiza la relación ciudadanía–Estado.
19. *O se es “estadocéntrico”, o se es “mercado-céntrico”.* Combinar un modelo constitucional y un modelo de desarrollo que no coinciden en sus medios y fines, obliga al Estado a optar por uno de ellos. Es imposible mezclar el agua y el aceite; es decir, una Constitución que como la de 1991 exige en la práctica un Estado de bienestar, con un modelo de desarrollo que requiere de un Estado mínimo y que se sustenta en la consolidación de la sociedad de mercado. Finalmente, la sociedad de mercado impone sus condiciones y los asuntos sociales son residuales en el tratamiento que ofrece el Estado.
20. *Dadas las consideraciones sobre las crisis del Estado-nación, el riesgo para un país como Colombia al vincularse con la globalización es alto.* Las reconocidas dificultades históricas en la construcción de la identidad como nación y, por ende, en la creación de una cohesión social, son debilidades del país para participar en procesos que dependen de la defensa de esos valores e intereses nacionales en los debates sobre la ampliación y profundización de la sociedad de mercado. Una nación débil con un Estado igualmente débil, están sometidos a su subordinación por sociedades que tengan claramente definidos sus objetivos de expansión en el proceso de globalización.
21. *Estado y Constitución no son indisolubles.* En ambos casos, se ofrecen perspectivas bien distintas a la hora de analizar los procesos políticos que propone la globalización, la cual podría afectar tanto la forma de Estado como el marco constitucional. Sin embargo, por más que la globalización se presente como un riesgo para la legitimidad y la soberanía del Estado social, la cual pretende diluir sus rasgos esenciales, éste no desaparece, más bien se adapta a sus lógicas y se valida como la única organización política capaz de hacerle frente a los embates promovidos por los organismos internacionales encargados de liderar su debilitamiento y su incorporación a estructuras supranacionales.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ MÚNERA, José Roberto. Contradicciones entre el modelo de desarrollo neoliberal vigente en Colombia y la Constitución Política benefactora de 1991. Tesis para optar al título de Magíster en Estudios Políticos. Facultad de de Derecho y Ciencias Políticas, UPB, Medellín, 2006. p.184.
- ALVIAR GARCÍA, HELENA. Constitución y economía. En: Memorias Foro sobre Constitución económica de Colombia, Cali: Universidad ICESI (mar. 2002) p.177.
- CARRILLO FLÓREZ, Fernando. El constitucionalismo para la democracia. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997. p.9.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Colombia entre la exclusión y el desarrollo: propuestas para la transición al Estado Social de Derecho. Bogotá: Contraloría General de la República, 2002. p.767.
- \_\_\_\_\_. Objetivos y estrategias prioritarias del nuevo Plan de Desarrollo. En: Revista economía colombiana. Bogotá: Contraloría General de la República. No 294 (Ene – Feb 2003) p.7.
- CUEVAS, Homero y PEREZ SALAZAR, Mauricio. La economía política en la Constitución de 1991. En: Opera, Observatorio de políticas, ejecución y resultados de la administración pública. Universidad Externado de Colombia, CIPE. 2001. p.249 – 262.
- ECHEVERRY GARZÓN, Juan Carlos; ESCOBAR ARANGO, Andrés y SANTAMARÍA SALAMANCA, Mauricio. Tendencia, ciclos y distribución del ingreso en Colombia: una crítica al concepto de “Modelo de Desarrollo”. En: Archivos de economía. Bogotá: DNP, Documento 186 (Abr., 2002) p.56.
- GIRALDO ISAZA, Fabio. Economía y política a partir de la nueva Constitución. En: Revista Foro, Bogotá, No 41 (Jul. 2001) p.53 – 66.
- GONZÁLEZ BORRERO, Jorge Iván. El liberalismo y su concepción sobre el desarrollo. Conferencia inaugural del Diplomado en Desarrollo Humano. Medellín, UPB. Documento de trabajo Grupo Ántrophos. 2005.
- HERRERA VALENCIA, Beethoven. Disyuntivas económicas en la constitución colombiana. En: Opera, Observatorio de políticas, ejecución y resultados de la administración pública. Universidad Externado de Colombia, CIPE. 2001. p.263 – 280.



KALMANOVITZ, Salomón, Constitución y Modelo Económico. En: El Debate a la Constitución, Universidad Nacional de Colombia e ILSA, 2002, p.141.

\_\_\_\_\_. El modelo anti-liberal colombiano. En: “Hacia la construcción del modelo de desarrollo económico y social para Colombia”. Bogotá, Universidad de los Andes, 2000. p.18.

MATALLANA, Hernando. Economía de Mercado y Estado Social de Derecho. En: Economía colombiana y coyuntura política. Bogotá: Contraloría General de la Nación No 282 (feb 2001) p.5 – 12.

OCAMPO, José Antonio et al. Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia. 1978-1996. PNUD-CEPAL-BID. p.39.

PALACIOS MEJÍA, Hugo. La economía en el derecho constitucional colombiano, Biblioteca Vigente, Bogotá, 1999.

PNUD, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO. Diez años de desarrollo humano en Colombia. Bogotá, 2002. p.113.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL. Visión Colombia Segundo Centenario: 2019. Bogotá: DNP, 2005.

RESTREPO Z. Jairo Humberto. Economía y Constitución en Colombia. En: Lecturas de economía. Medellín: CIE. No. 45 (jul. – dic. 1996) p. 58 - 67.

SARMIENTO PALACIO, Eduardo. Financiamiento y limitaciones institucionales del Salto Social. En: Economía colombiana. Bogotá, Contraloría General de la República. No 250-251 (Ene – Abr 1995) p. 13 - 25.

TIRADO MEJÍA, Álvaro. Propiedad, intervención y planeación en las constituciones colombianas. En: Economía Colombiana. Bogotá: Contraloría General de la República. No 234 (abr 1991) p. 12 - 16.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO-CID. Bien-estar y Macroeconomía. En: Revista economía colombiana. Bogotá: Contraloría General de la República. No 296 (Jun - Jul 2003). p 8 – 15.



---

URIBE VARGAS, Diego. Evolución política y constitucional de Colombia. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1996. p. 237.

VALENCIA VILLA, Hernando. Cartas de batalla: una crítica al constitucionalismo colombiano. Bogotá: CEREC, 1987. p.184.

VÁSQUEZ RAMÍREZ, Gilberto. El neoliberalismo en la constitución colombiana: una aproximación a la constitución económica. Medellín: Quirama, 1998. p.199