

# Instituciones, movilizaciones sociales y burocracia: una perspectiva de desarrollo

Jesús Alberto Villamil<sup>1</sup>

## Introducción

El pasado 21 de noviembre de 2019 -21N-, Colombia mostró un hecho trascendental de movilización social como consecuencia del llamado al paro nacional. En lo corrido del milenio, el 21N se convierte en un hito, en el cual el país experimentó una convergencia de diversas fuerzas sociales que salieron a las calles a exigir diferentes demandas, tal y como ha sido consignado en la agenda de negociación del Paro (Comité Nacional de Paro, 2019). Esta expresión social, que se vivió en el país, posiblemente es explicada por la asincronía entre la orientación del Estado; las instituciones y organizaciones; y los movimientos sociales. De hecho, la agenda del comité nacional del Paro para la negociación con el Gobierno está revestida por una gran variedad de temas que demandan los movimientos sociales.

Una de las principales causas de las protestas sociales, sin lugar a dudas, y que se ha evidenciado en varios países de Latinoamérica como Argentina, Bolivia y ahora Chile y Colombia, es el agotamiento del enfoque orientado al mercado como modelo de desarrollo, que en buena parte se asocia al Consenso de Washington o bajo las premisas del Neoliberalismo. De hecho, el 21N fue concebido por los movimientos sociales organizados no institucionalizados como la agenda para negociar con el gobierno referente a la exigencia “Por la Vida y la Paz” y por el denominado “Paquetazo de Duque” frente a las acciones que los gobierno han tomado frente al Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y recientemente por la adhesión del país en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Los recientes movimientos sociales de Chile y de Colombia, incluso se dan a pesar de los buenos resultados en términos de crecimiento económico. Buena parte de las demandas de los movimientos sociales en protesta están relacionadas con un modelo de intervención por parte del Estado que no ha podido dar respuestas al conjunto de expectativas de la sociedad civil, o demandas que requieren una transformación del aparato productivo incluyente, que permita una mayor generación de empleo y garantice derechos económicos y sociales como la seguridad en materia de salud, educación, pensiones, el derecho al trabajo, entre otras.

Después de cerca de tres décadas, Colombia ha contado con una estructura del Estado primordialmente orientado a seguir las premisas del modelo de desarrollo económico con orientación al mercado. Los arreglos institucionales que sustentan la estructura del Estado y delimitan las demandas sociales, en la medida que concentra los recursos, capacidades y los esquemas de gobernanza, no han permitido que estos últimos se canalicen con facilidad hacia

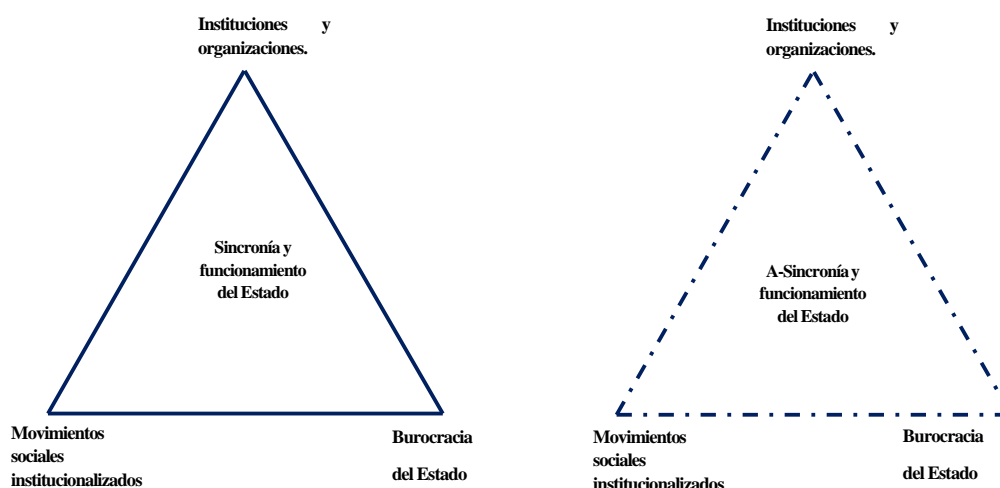
---

<sup>1</sup> Agradecimientos muy especiales al profesor Francesco Bogliacino de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional.

las diferentes necesidades sociales de la población. La respuesta a las demandas sociales del país solo se han dado acorde a lo establecido en los diferentes planes de desarrollo de periodos presidenciales. Priorización que en buena parte se establece por las orientaciones de partidos políticos y/o de algunos grupos de interés que finalmente asumen la orientación del Estado.

La orientación y funcionamiento del Estado, se explica por tres factores fundamentales: i), las instituciones, conjunto de normas y leyes que definen las restricciones, y establece las condiciones del desarrollo económico y social, lo que determina los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas; ii), las fuerzas sociales y políticas representados en diferentes grupos de interés mediante coaliciones dominantes, subordinadas y jerárquicas (Vg, grupos de interés; partidos políticos), y, iii), la burocracia del Estado que se muestra como una estructura de gobernabilidad de conformidad con el desarrollo y ejecución de las políticas públicas.

Figura 1 Funcionamiento del Estado



Asumiendo que los tres factores funcionen de manera sincrónica sistémica, funcional y operativa, podríamos estar hablando de una orientación del Estado garante del desarrollo y del bienestar de la sociedad, como está ejemplificado en la Figura 1. Sin embargo, cuando estos factores presentan asimetrías de información, son disfuncionales, asincrónicos, capturados por grupos de interés y que no representan al conjunto de la sociedad, podríamos decir que el Estado entra en una condición vulnerable y de fallas de gobierno. Expresión que se ha visto reflejada a partir del 21N entre el antagonismo de los movimientos sociales y partidos políticos, la orientación burocrática del Estado y las nuevas exigencias por cambios estructurales para acceder y garantizar los derechos de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta los tres factores requeridos para el desarrollo del funcionamiento del Estado, el análisis que se presenta a continuación muestra algunas descripciones generales que empiezan a emerger a causa del 21N, 27N, el 4D y 21E, fechas asociadas a la inmensa movilización social que está ocurriendo en el país en los últimos meses.

Las instituciones son estructuras básicas del orden social y pertenecen al plano de la sociedad, mientras que las organizaciones, junto con los individuos, son los elementos componentes o actuantes en dicho orden social. Las instituciones son las reglas del juego o las restricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada (North, 1998).

Con esta concepción en mente, y haciendo uso de uno de los mayores avances teóricos en el contexto económico, las instituciones como “el conjunto de normas jurídicas y culturales conformado por las ideas, creencias, valores y reglas de juego que condicionan y facilitan el intercambio social” (North, 1998, p 3), se podría decir que la mayor institución que tiene el país es la Constitución Política de Colombia de 1991 y sus posteriores leyes y normas que permiten el funcionamiento del Estado y el desarrollo de las políticas públicas.

Una organización se define como un sistema integrado por individuos y grupos que desarrollan regularmente tareas asociadas por valores comunes y que orientados bajo habilidades, estrategias y coordinación persiguen un objetivo común (North, 1998, p 5, 73). Entre las organizaciones a las que se hará referencia están las organizaciones políticas (partidos políticos, el Congreso de la República, etc), las organizaciones económicas (empresas, sindicatos, gremios, asociaciones de campesinos), organizaciones sociales (asociaciones sociales, de derechos humanos, líderes sociales), organizaciones académicas (universidades, escuelas institutos de formación profesional, etc).

De acuerdo a lo anterior, se deriva dos preguntas clave desde el punto de vista de la teoría neoinstitucional, sobre las posibles consecuencias que se pueden derivar del 21N y que se asocian al desarrollo económico y social: i) Por qué las instituciones definidas en el país no han logrado impulsar un modelo de desarrollo con eficiencia económica y equidad social?; (ii) Por qué las organizaciones derivadas del sistema institucional colombiano presentan fragilidades expresadas en fallos de gobierno y de mercado con resultados poco eficientes y equitativos y que no evolucionan acorde a las necesidades sociales?

La respuesta a la primera pregunta se construye a partir del aporte por el cual fue galardonado con el premio Nobel Douglass North, un cambio institucional es más relevante que un cambio tecnológico a la hora de explicar el desarrollo económico y social. Las instituciones afectan el desempeño de la economía por sus efectos en los costes de intercambio y de la producción. La importancia de las instituciones junto con el cambio tecnológico determinan los costos de transformación y de transacción. Los costos de transformación consisten en medir los atributos físicos involucrados en los procesos de producción y de intercambio; mientras los costos de transacción se asocian a los aspectos legales derivados de los intercambios de los derechos de propiedad, en garantizar el cumplimiento de los contratos y en prever los costes asociados a la incertidumbre.

Si bien no hay una explicación contundente de los movimientos sociales de protesta que están emergiendo en América Latina, varios economistas concuerdan que la adopción de instituciones

asociadas más al mercado no ha logrado estimular el crecimiento y desarrollo económico (Acemoglu y Robinson, 2014 y Piketty, 2014<sup>2</sup>). De esta manera, hay una posible explicación a la tendencia asociada por las recientes movilizaciones sociales en Latinoamérica que demandan nuevas instituciones, desprendiéndose a la idea de que el mercado no ha podido resolver los problemas sociales y que requiere por tanto nuevas reglas y normas de comportamiento.

Vale la pena recordar que la actual Constitución Política de Colombia, (la mayor institución del país) fue producto de un movimiento estudiantil de los años 1989 y 1990 denominada la séptima papeleta. Este movimiento que convocó a jóvenes estudiantes de universidades y colegios procedentes de todas partes del país tenía como finalidad la de incorporar una séptima papeleta en las urnas del año 1990, adicional a las de representación política para la elección de cargos de la administración pública. Ésta buscó otorgar un mandato al presidente para que convocara a una Asamblea Constituyente, lo que posteriormente se convertiría en la nueva Constitución Política de Colombia.

Bajo este marco institucional del año 1991, el país también tomó la decisión de adoptar un nuevo modelo de desarrollo denominado apertura económica, siguiendo recomendaciones del Consenso de Washington en procura de contar con un estado más moderno, libre de restricciones y buscando una mayor eficiencia económica. El 21N ha prendido las alarmas al anunciar que es necesario realizar una gran movilización frente a las medidas que se han adoptado en las últimas 3 décadas gracias derivadas de las recomendaciones del Consenso de Washington y recién entonces la adhesión de Colombia a la OCDE<sup>2</sup>. Si bien, dentro de las demandas de los movimientos sociales no hay una exigencia para el cambio del Estado y de la Constitución Política, si hay evidencias de demandas por modelo de desarrollo económico y social que le ha restado posibilidades a la gran mayoría de la población del país.

En respuesta a la segunda pregunta, las organizaciones tienen principalmente la finalidad de aumentar la riqueza y generar retornos sociales y económicos cuando responden a instituciones que representan los intereses generales de la sociedad. Las organizaciones son aquellas que ocupan posiciones sociales dominantes y responden a las instituciones mediante estrategias y estructuras de coordinación que por lo general están en concordancia con la orientación del Estado. Cuando los intereses y estrategias de las organizaciones no coinciden con las instituciones estas recurren a romper las rutinas y fuerzan a cambios en la estructura del Estado.

Entre las organizaciones que asumen un papel protagónico en la sociedad moderna están los partidos, las empresas, los sindicatos y las organizaciones estudiantiles.

Los partidos políticos como organizaciones deben representar los intereses de grupos mayoritarios y/o colectividades con estructuras jerárquicas que defienden ciertas posturas ideológicas sobre el funcionamiento del Estado. Los partidos actúan como mediadores entre la

---

<sup>2</sup> El Congreso de la República aprobó en abril de 2019 el Proyecto de Ley No. 268 de 2018 "Por medio del cual se aprueba el acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades."

sociedad civil y el Estado en el trámite de demandas de los ciudadanos. El papel de los partidos políticos es fundamental para garantizar el sistema democrático y a su vez confluir en la representación del poder en el Estado, tanto en la rama legislativa como en la administración pública. La concepción de los partidos políticos en Colombia, en teoría, se orientan a representar mayorías y con ideologías de carácter general, aunque en los últimos años la organización de partidos ha venido buscando representación de intereses minoritarios (Giraldo y Muñoz, 2014, p 25).

En Colombia, después de la reforma política de 1991, el país político cambio. Pasó de un bipartidismo a un multipartidismo donde su característica ha sido la creación de nuevos partidos a partir de la organización de grupos masivos de ciudadanos. En las dos últimas décadas se ha dado un proceso dinámico de reforma políticas<sup>3</sup> y en la legislación electoral de 2003 y 2009<sup>4</sup>. En la actualidad existen 13 partidos y 3 movimientos políticos.

La actual configuración de los partidos se explica por el desgaste ideológico y de credibilidad de los partidos tradicionales, que sin duda ha creado espacios para la aparición de nuevos partidos políticos con tendencias de representación de minorías (por ejemplo, indígenas, campesinos, negritudes, movimientos feministas, etc.), o de movimientos sociales organizados con posturas programáticas diferenciales (religiones, movimientos ambientalistas, entre otros). Un hecho que ha primado en la conformación y orientación de los partidos políticos actuales son las orientaciones ideológicas donde prima la excesiva personalización e individualización de la política y la fragmentación de las oposiciones políticas.

Una concepción moderna de la empresa desde punto de vista de la Teoría Neoinstitucional se concibe según Coase (1937) como una organización para disminuir los costos de transacción que surgen del sistema de precios, y permite realizar intercambios menos costosos. En este sentido, aparecen los contratos como una construcción de las de los agentes para disminuir riesgos e incertidumbre, para facilitar los procesos de intercambio de los derechos de propiedad y en general reducir los costos de transacción (Ayala, 1999, p.246).

Las firmas como organizaciones deben asumir riesgos debido a las asimetrías de la información, así como invertir en conseguir información para abrir mercados y evaluar productos y técnicas de producción. Esta información requerida por el empresario para maximizar sus ganancias depende en buena parte del contexto institucional y de la seguridad jurídica que determina buena parte de sus decisiones de invertir y de realizar su actividad económica.

En el país, las empresas para asegurar los derechos de propiedad y la especificación de activos, han tenido una larga tradición para establecer normas y reglas para asegurar un entorno institucional acorde a sus intereses. Las prácticas de cabildeo realizado de manera directa o a través de asociaciones de empresarios (gremios), ha influido en las orientaciones de los partidos políticos, de las decisiones en materia legislativa y en parte del funcionamiento del Estado lo que ha permitido alinear las instituciones a los intereses de estas organizaciones y a preservar

<sup>3</sup> Ley 130 de 1994, Ley 892 de 2004, Ley 974 de 2005 y la ley 1475 de 2011

<sup>4</sup> Acto Legislativo 01 de 2003 y Acto Legislativo 01 de 2009

“ciertas” estructuras productivas, en algunos casos con fallas de mercado preservando prácticas oligopolistas.

El Paro Nacional del 21N también ha propiciado una respuesta e inconformismo de los movimientos sociales contra las empresas y el sector privado. En particular, la lucha contra la corrupción es una de las banderas que se viene consolidando en las protestas sociales. Los hechos relacionados con los procesos de contratación pública de infraestructura vial por empresas nacionales y multinacionales, o la financiación de las campañas electorales con prácticas no adecuadas como el caso de Odebrecht. Y esta percepción se puede explicar en la medición sobre la corrupción en el que Colombia tiene una de las peores posiciones a nivel mundial. En el último año, según los resultados del informe de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, Colombia, en 2020 se ubica en el puesto 96 entre los 180 países evaluados (El Tiempo, 2020).

Esta percepción sobre la corrupción ha emergido con mucha fuerza en las diferentes movilizaciones sociales del 21N, 27N, 4D y del 21E 2020, lo que generó una preocupación entre los empresarios, los gremios y las asociaciones de profesionales. Para el año 2020 y bajo el liderazgo del Consejo Gremial Nacional, que integra a 25 de los gremios más influyentes y poderosos del país acordaron iniciar un proceso de pedagogía sobre la importancia de la empresa como generadora de riqueza y el papel que desempeña el sector privado en la sociedad (Dinero, 2020).

Los sindicatos de trabajadores son las organizaciones de mayor tradición asociadas a la historia de las movilizaciones sociales del país. Como se puede observar en los resultados del Censo Sindical de 2017, el número de afiliados reportados por las centrales de trabajadores asciende a 1´424.048 afiliados con más de 2397 organizaciones sindicales (Ministero del Trabajo, 2018).

Con el movimiento estudiantil iniciado en el 2018, los estudiantes se convierten en una de las organizaciones más dinámicas e influyentes de la protesta social del 21N. Esta organización de reciente creación viene asumiendo la bandera y se está convirtiendo en el símbolo del inconformismo social. Con los resultados del paro de estudiantes y las permanentes marchas de protesta en 2018 y 2019, el movimiento estudiantil logró abrir canales de negociación para el incremento del presupuesto de educación del país e iniciar un proceso de cambios institucionales.

De esta manera, el Paro Nacional del 21N generó una reacción social que movilizó a buena parte de la sociedad civil, no solo por las marchas de protesta en las calles o por los eventos liderados por los artistas en las principales ciudades, sino por la reacción de millones de familias que desde sus viviendas se manifestaron mediante el “cacerolazo” frente a las instituciones y organizaciones. Toda esta manifestación social está quedando plasmada en las exigencias contempladas en la agenda de negociación que reclama cambios en las normas y reglas que transformen buena parte de los derechos contemplados en la Constitución Política como es el de garantizar el Estado Social de Derecho, garante en suplir las necesidades sociales de salud, seguridad social, educación y vivienda (Figura 2).

Figura 2 Agenda del comité nacional del Paro para la negociación con el Gobierno<sup>14</sup>

|   | Laboral | Salud | Vivienda | Economía | Emigración e Inmigración | Salarios | Transporte | Empresas | Presupuesto | Impuestos | Política Pública | Educación | Cultura | Tierra y Territorio | Seguridad | Diálogo | Defensa | Medio Ambiente | Normas derogadas | Otros | Derecho a la protesta |    |
|---|---------|-------|----------|----------|--------------------------|----------|------------|----------|-------------|-----------|------------------|-----------|---------|---------------------|-----------|---------|---------|----------------|------------------|-------|-----------------------|----|
|   | 5       | 7     | 1        | 1        | 1                        |          |            |          |             |           |                  |           |         |                     |           |         |         |                |                  |       | 14                    |    |
|   |         |       |          | 1        |                          | 1        | 1          | 2        | 1           | 1         | 1                | 1         |         |                     |           |         |         |                |                  |       |                       |    |
|   |         |       |          | 1        |                          |          |            | 1        |             | 1         |                  | 1         | 2       | 1                   | 2         |         |         |                |                  |       |                       | 6  |
|   |         |       |          |          |                          |          |            |          |             |           |                  |           |         |                     | 4         |         | 1       |                |                  |       |                       |    |
|   |         |       |          |          |                          |          |            |          |             |           | 1                |           |         |                     |           |         |         | 11             |                  |       |                       |    |
|   | 4       | 1     |          | 1        |                          |          |            |          |             |           |                  |           |         | 2                   | 1         |         | 1       |                |                  |       |                       | 2  |
|   |         |       |          |          |                          |          |            |          |             |           |                  |           |         |                     |           |         |         |                |                  |       |                       | 22 |
|   |         |       |          |          |                          |          |            |          |             |           |                  |           |         |                     |           |         |         |                |                  |       |                       | 6  |
| 9 | 8       | 1     | 4        | 1        | 1                        | 1        | 2          | 2        | 1           | 3         | 1                | 1         | 1       | 4                   | 6         | 2       | 2       | 11             | 6                | 8     |                       | 36 |

Fuente Elaboración propia a partir de la información de la Agenda para la negociación con el Gobierno

## II

El 21N es un movimiento que congregó, unió y evidenció mediante las movilizaciones sociales una especie de catarsis social. El país no ha tenido una tradición de movimientos sociales comparados con países como México, Chile, Argentina, Bolivia, Nicaragua, y Ecuador. Desde la expedición al derecho de huelga en 1946, sólo se evidencia el Gran Paro Cívico Nacional ocurrido en septiembre de 1977, en el que se marchó contra las medidas del presidente Alfonso López Michelsen que se orientaron en reducir el déficit económico en contra de la clase obrera. En 1989 el movimiento estudiantil de la séptima papeleta, que logró el cambio institucional más importante de la historia reciente del país. Y, en 2008, se reconoce como otra de las grandes movilizaciones masivas, la reacción de millones de colombianos lideradas por presidente Álvaro Uribe Vélez contra las actuaciones del grupo insurgente de las FARC, relacionadas con los altos índices de secuestro, desapariciones y muertes ocasionadas por este conflicto de más de 50 años.

Con las movilizaciones masivas del 21N, el país vuelve a reivindicar el derecho constitucional a la protesta. El 21N mostró el surgimiento de una gran movilización ciudadana reclamando múltiples demandas sociales insatisfechas, se configura un nuevo entorno que permite identificar *fronteras* tradicionalmente invisibles en la sociedad colombiana. En este entorno emerge un espacio de demandas de los grupos sociales excluidos, sin ninguna representación política y que no han obtenido respuestas frente al Estado y a las organizaciones (grupos de interés tradicionales) que influyen recurrentemente en las decisiones del Estado.

Más allá de los alcances y extensiones que han tendido las movilizaciones sociales, lo que interesa ilustrar con mayor profundidad es el fenómeno de la movilización social no institucionalizado que está ocurriendo en el país. Es un hecho que el 21N está evidenciando, como lo establece Laclau (2005, p 209), “una dispersión de demandas fragmentadas y su unificación en torno a posiciones populares” como las protestas de masa, en particular movimientos sociales organizados y una nueva expresión social de la ciudadanía, especialmente

de jóvenes. Las jornadas de protesta del 21N y las posteriores movilizaciones, están mostrando un inconformismo social generalizado de diversa índole.

Sin embargo, aquí cabría hacer una distinción en el abanico de los movimientos sociales y sus diferentes prerrogativas que se empiezan a decantar. Ana Natalucci (2011) distingue tres tipos de orientaciones que sirven para caracterizar a los movimientos sociales y sus exigencias y sus exigencias en el contexto colombiano.

El movimiento social representado por las fuerzas políticas de izquierda (i) y que se configura mediante la realización de asambleas, esquemas de organizaciones del trabajo territorial y va en contra del Gobierno como se lee en la expresión “el paquetazo de Duque” y en contra de la inclusión de Colombia en la OCDE, en la cual se trata de capitalizar el movimiento social frente a la resistencia del modelo de desarrollo con enfoque de mercado.

El movimiento social con orientación progresista (ii), donde se sitúan las fuerzas políticas que pretenden una transformación radical del funcionamiento del Estado. Asumen la posición que el Estado es el instrumento de las clases tradicionales dominantes, lo cual rechaza las actuaciones del gobierno actual.

La orientación de los nuevos movimientos sociales (iii), entre los cuales hay muchas organizaciones sociales no reconocidas, estudiantes, campesinos, indígenas, organizaciones de derechos humanos y en general la sociedad civil que se concibe como un movimiento social sobre todo en sus franjas más jóvenes que reclama una mayor presencia del Estado separado de la influencia política de los actores tradicionales.

Mención aparte merece el movimiento sindical de trabajadores. Por lo general las centrales sindicales se movilizan para demandar mejores condiciones laborales, su bandera principal está sustentada en las exigencias del salario mínimo. En los últimos años se realiza una negociación tripartita entre gremios, las centrales obreras y el gobierno. En diciembre de 2019, se establecieron los canales de negociación entre los tres, sin llegar a un feliz término, lo que significó que el Gobierno estableciera el salario mínimo por Decreto.

El 21N, como lo establece Cohen y Arato (2001, p 620) es una protesta de masas no institucionales en contra de los grupos de interés tradicionales, institucionalizados en las ideologías de los partidos políticos y grupos de interés. Esta protesta expresada en las diferentes movilizaciones sociales empieza a cuestionar fuertemente a los partidos políticos, así como los diferentes grupos de interés organizados privilegiados que ostentan la representación del Estado, al tiempo que empieza a contar con una capacidad de organización propositiva.

En este escenario, los estudiantes, indígenas y trabajadores, líderes sociales, artistas y en general diferentes grupos sociales empiezan a tener un papel protagónico no solo por la presencia en las marchas masivas, sino en su participación para la configuración de la agenda para la negociación con el Gobierno.

### III



Otro de los aspectos que emerge con el 21N ha sido la respuesta del gobierno nacional frente a la agenda para la negociación establecida por el CNP. Como se describió en la parte de arriba, los movimientos sociales emergentes no institucionalizados de esta protesta entraron en antagonismo con el gobierno nacional. El cual, el gobierno inició una campaña y acciones para deslegitimizar la protesta y la agenda para la negociación.

Siguiendo a Burke (1994, p 81), la configuración del Estado y de la burocracia en particular se sustenta en acciones y funciones que simplemente aplican normas, reglas y leyes (instituciones formales) establecidos previamente, y que son derivados de propuestas lideradas por gobierno o definidos por los arreglos de las coaliciones y grupos de poder representados en los partidos políticos en el Congreso.

Considerada la posición del gobierno del presidente Iván Duque sobre la legalidad y su responsabilidad frente al Estado, la respuesta frente a las demandas sociales fue la de acudir al respeto por las instituciones y a la democracia bajo los principios de la Constitución Política de 1991. Para lo cual la responsabilidad del Estado frente a la protesta se asoció al modo más común de comprender los deberes de los funcionarios públicos, asumiendo el cumplimiento de las leyes y normas (instituciones).

En este sentido, la caracterización del Estado se concibe a partir del papel que desempeña la burocracia en un contexto democrático, y es el de obedecer órdenes de las autoridades superiores Burke (1994, p 110). La Constitución Política del año 1991 contiene muchas referencias explícitas respecto de la burocracia, de la responsabilidad y de las rendiciones de cuentas. La tradición democrática colombiana esta revestida de los equilibrios de poderes para la toma de decisiones en forma democrática. El poder ejecutivo que representa el Estado establece la existencia de un único presidente, que tiene la autoridad para designar “funcionarios” en toda la estructura de Estado, pero con controles de pesos y contrapesos por el Congreso de la República y de otras autoridades de control político, fiscal y disciplinario quienes en últimas deciden los aspectos fundamentales de las políticas públicas y del funcionamiento del Estado.

En este contexto derivado por el 21N, un aspecto que ha emergido es la percepción que se tiene sobre el respeto por las instituciones y del funcionamiento del Estado, es decir por el cumplimiento de las restricciones constitucionales, definidas previamente por los procesos políticos y grupos de interés de mayor autoridad que definieron el alcance y el contenido de las políticas públicas como aspectos de carácter obligatorio.

De esta manera, la percepción que se tiene de 21N es la dificultad de oponerse a la configuración del Estado en un escenario diferente a los canales tradicionales de la democracia o basado en un consenso público legítimo. De hecho, el papel que está asumiendo el gobierno nacional por orientación del Presidente es recurrir a los deberes y obligaciones burocráticas que se constituyen en un aspecto alternativo para contener la explosión de los movimientos sociales no institucionalizados y de la protesta de masas.

En tal sentido, el Gobierno estableció un espacio de Conversación Nacional para construir confianza entre los ciudadanos y las instituciones y definir la hoja de ruta que contribuya a cerrar las brechas sociales. Para lo cual propuso un mecanismo de participación y de diálogo para persuadir a los manifestantes que salieron a las calles, y estableciendo el 15 de marzo como fecha límite en la cual la sociedad civil podrá proponer propuestas en seis temas que giran alrededor de crecimiento con equidad, la transparencia y la lucha contra la corrupción, la educación y el cierre de brechas sociales, la paz con legalidad, el medio ambiente y la juventud (Duque, 2019).

Igualmente, el gobierno nacional invitó a los estudiantes, la academia, las Juntas de Acción Comunal, los indígenas, los campesinos, los afrocolombianos, los sindicatos, las iglesias, los líderes sociales, los trabajadores, los empresarios, los emprendedores y los sectores sociales del país a la Conversación nacional bajo el principio del respeto a las instituciones y a la democracia contemplados en la constitución de 1991.

De esta manera, un resultado de las protestas callejeras y de la propuesta de agenda derivadas del 21N es la reacción del gobierno y de las fuerzas políticas. Las demandas derivadas de los movimientos sociales no institucionalizadas del 21N empiezan a tener eco, en lo que Cohen y Arato (2000, p 621) denominan la política de influencia. El discurso de las protestas sociales en las calles ha generado reacciones al interior del gobierno y de la estructura burocrática del estado encabezado por el presidente, lo que ha logrado influir en el discurso de varias tendencias políticas y de representación en el Congreso de la República.

#### IV

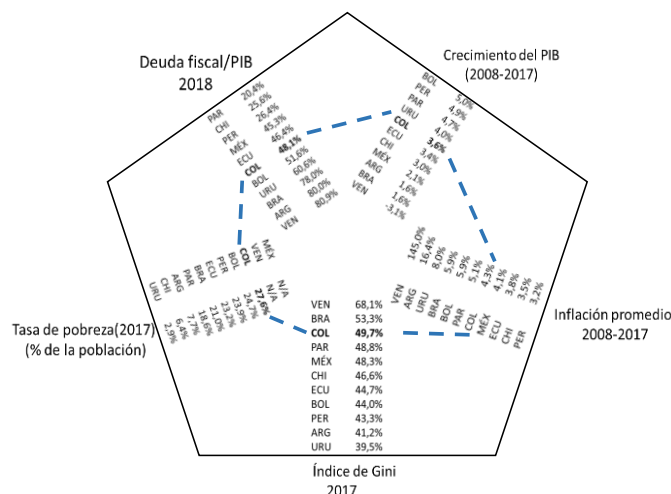
El descontento social y económico de las protestas masivas de Ecuador, Chile y ahora Colombia tiene un factor común. El desgaste del modelo económico orientado por las fuerzas del mercado bajo el Neoliberalismo implementado en buena parte de las economías de América Latina en los años 90. Las manifestaciones sociales derivadas en las calles empiezan a exigir cambios relacionados con la política y la economía. En especial, las demandas se orientan a exigir un cambio institucional para adoptar un nuevo modelo de desarrollo económico que corrija las desigualdades sociales, la informalidad, la alta tributación y la exclusión social del funcionamiento del Estado.

Pero no solo las demandas sociales por ajustes en la economía y del sistema político son de autoría de la protesta social 21N. Varios académicos y centros de pensamientos a nivel mundial concluyen que el modelo de desarrollo orientado por el mercado no ha dado los resultados especialmente en los países de América Latina.

Hace unos 40 años, la era del neoliberalismo empezó a prevalecer en todo el mundo. Se creía que los mercados libres llevarían a un mayor crecimiento, que el efecto derrame aseguraría que todo el mundo se viera beneficiado y eso se asoció con financiación, globalización, cuotas de impuestos más bajas, liberalización. Y ahora, 40 años después, podemos decir que este experimento resultó ser un fracaso abismal y las personas lo saben (...) Y las únicas personas que se han visto beneficiadas son las que están en la cima, el 1%. (Stiglitz, J, 2020)

Colombia en los 12 últimos años, comparado con algunos países de América Latina, es una de las económicas que ha sobresalido en la región. Gracias al manejo macroeconómico y al buen comportamiento de los precios del petróleo ha logrado tener tasas de crecimiento de la economía cercanas al 3,6% y una tasa de inflación controlada en 4.3% promedio anual de 2008-2017. Estos buenos resultados macroeconómicos se contrastan con un alto nivel de endeudamiento fiscal cerca del 48% en 2018, relación entre la deuda fiscal con respecto al PIB.

Figura 3 Indicadores Económicos y Sociales de una muestra de países de Latam



Fuente: Elaborado a partir de <https://datos.bancomundial.org/>

Si bien el país muestra un buen comportamiento de la economía, se contrasta con indicadores sociales muy preocupantes. En comparación con los países de la región, el país presenta uno de los más altos índices de desigualdad del ingreso, medido por el coeficiente Gini y una de las peores tasas de pobreza para el 2017. **Stiglitz, J (2020) en “Hay festival” de Cartagena de 2020** hace un llamado a explorar alternativas de desarrollo para corregir problemas de desigualdad social, concentración del ingreso y crear más y mejores alternativas en la generación de empleos.

En concordancia con lo anterior, en el país son varias voces que reclaman la definición de una política de desarrollo económico, en particular una política industrial moderna. Colombia, según el documento Conpes 3866 de 2016, exhibe un nivel de productividad muy bajo comparado con los países desarrollados, cuenta con altas tasas de empleo informal, una baja capacidad de innovación empresarial y una canasta exportadora poco diversificada y concentrada en recursos naturales no renovables.

Por ejemplo, el presidente de la ANDI, Bruce Mac Master ha reiterado la necesidad de contar con políticas para fortalecer la estrategia de una nueva industrialización (ANDI, 2015). También, líderes políticos de izquierda como Jorge Robledo del partido del Polo Democrático y académicos como José Antonio Ocampo, reclaman nuevas políticas para avanzar en el fortalecimiento de la industria nacional como medio para la transformación productiva.

Un reciente estudio elaborado por Rodrick y Aiginger (2020) presenta una radiografía a nivel mundial de las necesidades de establecer una política industrial moderna, no solo basada en las industrias manufactureras tradicionales, sino la incorporación de los sectores de servicios. Las posturas analizadas dan cuenta de una nueva concepción de política industrial, que no sólo dependa del proceso de transformación fabril, sino en una concepción moderna de generación de valor agregado en servicios y en el desarrollo de industrias sostenibles. Esta nueva concepción ha despertado interés por las distintas ideologías del espectro político en diferentes países del mundo.

El problema en Colombia no ha sido la carencia de estas iniciativas, al contrario, ha mostrado una gran capacidad para definir políticas de desarrollo productivo o políticas industriales. No obstante, la falta de continuidad, vacíos y duplicación entre los diferentes instrumentos de política, fallos de gobierno en materia de coordinación han sido la causa del bajo impacto y del proceso de desindustrialización del país. La orientación del mercado producto de las medidas adoptadas con el proceso de apertura de los años 90 no han logrado concebir un modelo de desarrollo económico basada en una estructura productiva que genere valor agregado y una mayor generación de empleo.

No obstante, a las anteriores iniciativas, los diferentes gobiernos no han logrado definir una política de transformación productiva que logre establecer un discurso incluyente a toda la sociedad. Posiblemente el discurso que ha estado presente en los últimos veinte años ha sido las banderas políticas relacionadas con la paz y la recuperación de la seguridad, esfuerzos que han relegado a un segundo plano una estrategia de transformación productiva.

Si bien, las protestas sociales del 21N no han sido explícitas en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, es claro que la sociedad civil y los movimientos sociales empiezan a distinguir un problema estructural y una baja respuesta de gobernabilidad. De un lado, la identificación de fronteras de exclusión social ha permitido ejercer presión y demandas para una mayor participación de la sociedad civil. De otro lado, el rechazo cada vez más fuerte del modelo neoliberal encuentra un eco en la sociedad civil para reclamar reformas especialmente en materia de la seguridad social, pero también, la necesidad de buscar alternativas de desarrollo más incluyentes y que permitan un verdadero proceso de transformación productiva.

Finalmente, el discurso de la protesta social hasta ahora comienza en el país. La agenda de negociación para el gobierno está revestida en un buscar una mayor fortaleza institucional que requiere un verdadero consenso entre las diferentes corrientes políticas, los movimientos sociales no institucionalizados, un consenso sobre la necesidad de encontrar un discurso común en el funcionamiento del Estado. Colombia esta *ad portas* de dar inicio a un cambio institucional, en el que se garantice la limpieza de los procesos electorales y de los partidos políticos y logre eliminar problemas de fallas de gobierno como la corrupción.