



## Revista de Estudios Sociales

1 | 1998

Ciencias Sociales - Primera Edición

---

# El Estado Colombiano en los Noventa: Entre la Legitimidad y la Eficiencia

Luís Javier Orjuela Escobar

---



### Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/31331>

ISSN: 1900-5180

### Editor

Universidad de los Andes

### Edición impresa

Fecha de publicación: 1 diciembre 1998

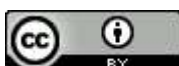
Paginación: 56-60

ISSN: 0123-885X

### Referencia electrónica

Luís Javier Orjuela Escobar, « El Estado Colombiano en los Noventa: Entre la Legitimidad y la Eficiencia », *Revista de Estudios Sociales* [En línea], 1 | 1998, Publicado el 13 marzo 2019, consultado el 01 mayo 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revestudsoc/31331>

---



Los contenidos de la *Revista de Estudios Sociales* están editados bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International.

## El Estado Colombiano en los Noventa: Entre la Legitimidad y la Eficiencia

por **Luís Javier Orjuela Escobar\***

El autor de este ensayo pone en relación las reestructuraciones económicas y políticas que han sufrido la economía y el Estado colombianos en la década de los noventa y analiza las contradicciones que dicha reestructuración genera en el marco de un estado débil, una clase dirigente fragmentada y un régimen político, que se caracteriza por ser una amalgama de modernidad y premodernidad.

## La Doble Apertura

Colombia se caracteriza por un Estado débil y una sociedad civil fragmentada, fenómeno que se ha agudizado en virtud de la reestructuración política y económica que el país ha experimentado entre 1990 y 1997. En primer lugar, el sistema político sufrió un proceso de reforma constitucional con el fin de fortalecer el Estado e incrementar su legitimidad, y de superar el carácter excluyente del régimen político. En segundo lugar, la economía nacional hizo el tránsito de un modelo económico que ponía el énfasis en el desarrollo del mercado interno, la industrialización por sustitución de importaciones, a un modelo de apertura e internacionalización de la economía. El objetivo de dicho proceso fue no solo insertar la economía colombiana en el mercado mundial, sino también incrementar la eficiencia de la economía mediante la reducción del "tamaño" del Estado y de su función reguladora del proceso económico.

Esta doble reestructuración del Estado ha tenido una relación contradictoria: mientras la 'apertura política', generada por la Constitución de 1991, ha producido condiciones favorables para un proceso de democratización e integración de la sociedad, la 'apertura económica', generada por el nuevo modelo, ha contrarrestado o reducido dicha posibilidad, puesto que ella ha implicado procesos sociales excluyentes debido, entre otras cosas, a la privatización de empresas estatales, la quiebra de empresas privadas que no pueden resistir la competencia, el desempleo y a la reducción del gasto público de carácter social.

Dicha reestructuración se entrelaza con una profunda crisis de legitimidad y liderazgo, sufrida por el Estado y el régimen político en las últimas tres décadas. Esta se ha traducido en altos niveles de violencia, falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, y la ausencia de una clase dirigente con un proyecto de sociedad lo suficientemente claro y amplio como para orientar la sociedad y articular los diferentes intereses sociales. Dicha situación surge de los

siguientes factores: a) la amalgama de premodernidad y modernidad que surgió del acuerdo frentenacionalista, d) la debilidad del Estado, y c) fragmentación de las élites dirigentes del país.

## El Régimen Político como Amalgama de Premodernidad y Modernidad

La modernización de la sociedad colombiana fue un proceso que se quedó a medio camino, si se tiene en cuenta que el Frente Nacional significó un compromiso entre la premodernidad y la modernidad. En efecto, la vieja y cruenta lucha por el liderazgo para la conducción del país entre la fracción conservadora de la élite, que basaba su predominio principalmente en la continuidad de la sociedad agraria y tradicional, y la fracción liberal, que abogaba por una sociedad industrializada y moderna, se solucionó mediante un pacto mutuamente beneficioso: los partidarios de la modernización lograron la colaboración del sector tradicional para la industrialización del país, a cambio de que éste pudiera conservar parte de sus privilegios basados en la continuidad parcial de la sociedad tradicional. Ello explica que en Colombia hayan fracasado los diversos intentos de realizar una reforma agraria, que la gran propiedad agraria haya tributado muy poco y que, en gran parte del territorio nacional, las relaciones políticas sean de carácter clientelista<sup>1</sup>. El clientelismo es, entonces, el legado premoderno de una sociedad agraria y tradicional, el cual ha servido, y sirve aún, como factor de identidad e integración social para amplios sectores de la población colombiana<sup>2</sup>. En efecto, la falta de una amplia y efectiva política social y de presencia estatal en gran parte del territorio nacional, constituye la razón de ser del clientelismo. Es este un sistema piramidal de relaciones políticas en donde los jefes políticos regionales y locales actúan como sustituto

<sup>1</sup> Véase al respecto Francisco Leal B., *Estado y Política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI- Cerec, 1984.

<sup>2</sup> Véase al respecto Fernán E González G, "Aproximación a la Configuración Política de Colombia" en *Un País en Construcción* en *Controversia*, No. 153-154, Bogotá, Cinep, julio de 1990, Pág. 19-72.

de la acción del Estado, mediante la satisfacción de las necesidades individuales de su clientela a cambio del compromiso electoral. Sin embargo, el clientelismo ha generado consecuencias negativas para la legitimidad del sistema político colombiano. En primer lugar, ha fomentado el aprovechamiento privado de los recursos públicos para cumplir compromisos basados en lealtades personales, obstaculizando los esfuerzos de orientación de dichos recursos hacia objetivos generales y de beneficio colectivo. En segundo lugar, las relaciones políticas, al estar basadas en lealtades personales, impiden al Estado actuar como factor de cohesión e identidad política, y limita sus posibilidades de modernización.

Otra expresión del carácter premoderno del régimen político es la falta de efectividad de la administración pública. Ello afecta, también, la legitimidad del Estado, puesto que este es percibido como incapaz para proveer a los colombianos de adecuados servicios públicos en materias que van desde acueducto y alcantarillado hasta administración de justicia.

En las últimas dos décadas, especialmente durante el gobierno de César Gaviria, la Administración pública sufrió una serie de reformas, reducciones y privatizaciones con miras a incrementar su eficacia y eficiencia y a reducir la corrupción administrativa. Pero no bastan las reformas neoliberales. Un diagnóstico alternativo de la ineficiencia de la acción estatal pasa por el reconocimiento de que a pesar de la capacidad que tienen las instituciones públicas para movilizar y emplear recursos de diverso orden, los beneficios derivados de su utilización se quedan en manos privadas, en perjuicio del interés general. Por lo tanto, la crisis del *régimen político colombiano* está determinada, entre otros factores, por el debilitamiento de la legitimidad del Estado originado en la insuficiente generalización de los beneficios derivados de su acción<sup>3</sup>. La compleja red de relaciones y prácticas clientelistas que determinan este

fenómeno constituye la causa de distorsiones del servicio público como el despilfarro de recursos, la corrupción administrativa y la burocratización.

Adicionalmente, la corrupción política se ha incrementado debido a la incidencia del narcotráfico. El creciente protagonismo que las mafias de la droga han ejercido en la vida nacional, los efectos corruptores de la "ética" del dinero fácil que ellas difunden y el factor de potenciación de la violencia en que se han convertido, actúan como un catalizador de la crisis del sistema político colombiano, al ahondar la descomposición social e incrementar la violencia como forma de solución de los antagonismos sociales.

En síntesis, el clientelismo choca, en la actualidad, con la exigencia del nuevo modelo de desarrollo para establecer nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil y para racionalizar y reducir el tamaño de Estado. Debido a ello, el clientelismo ha experimentado un proceso de "bandolerización", es decir, ha pasado a ser percibido, cada vez más, como un elemento disfuncional al sistema, que solo actúa como factor de corrupción, de desperdicio de los recursos públicos y le resta transparencia a la acción del estado y su relación con los particulares.

### La Debilidad del Estado

Para entender este argumento es necesario partir de la idea de que la sociedad es, por naturaleza, una red de conflictos y tensiones sociales, los cuales necesitan ser mediados por un poder relativamente autónomo a fin de asegurar la persistencia y reproducción de la sociedad misma. Por lo tanto, el Estado se puede definir, siguiendo a Max Weber<sup>4</sup>, como la institución que ejerce una dominación legal-racional sobre la sociedad y posee el monopolio legítimo del uso de la fuerza, a fin de mediar sus conflictos y lograr la integración social. Desde esta perspectiva, el Estado colombiano, debido a la falta de presencia en todo

el territorio nacional y a la pérdida del monopolio legítimo de la fuerza, no integra ni cohesiona la población y el territorio y ha reducido su capacidad para mediar y canalizar los conflictos y tensiones sociales. Estos son resueltos al margen de las instituciones públicas, lo cual es la causa del surgimiento de diversas expresiones de "para institucionalidad", tales como los grupos privados de justicia y defensa, las mafias de narcotráfico y los movimientos guerrilleros.

La capacidad del sistema de administración de justicia para resolver los conflictos entre los ciudadanos es muy baja. Según el Instituto de Investigación, en 1994 la tasa de impunidad era del 97%, mientras los jueces penales producían solamente 15 sentencias por año. Para dicho año había cerca de 2'000.000 de procesos penales y 1'800.000 procesos civiles pendientes de solución". Por dicha razón, los conflictos sociales son resueltos al margen de las instituciones públicas, lo cual, a su vez, es la principal causa del surgimiento de expresiones "para institucionales" de poder. En este sentido, la solución de la crisis política colombiana pasa por la necesidad de fortalecer el Estado, lo cual implica la constitución de su monopolio sobre el uso de la fuerza y el incremento de su autonomía frente a los distintos actores sociales y políticos.

Pero si en materia de resolución de conflictos sociales se evidencia la precariedad del Estado, esta es aún más aguda si se analiza su capacidad para lograr una adecuada presencia a lo largo y ancho del territorio nacional y un control efectivo sobre sus instituciones y los servidores públicos. Todo ello contradice la concepción que considera el Estado como un ente monolítico, la cual ha sido, a su vez, el producto de la visión de "una historia nacional globalizante y totalizadora, cuya validez se desmorona cuando se consulta la particularidad de la vida regional."<sup>6</sup> Esta particularidad regional se refiere a la nula o escasa presencia del Estado en zonas marginadas y de colonización, así como a la falta de

<sup>3</sup> Véase Francisco Leal B., "La Crisis Política en Colombia: Alternativas y Frustraciones", en *Análisis Político*, No. 1, mayo-agosto, 199, págs. 76-88

<sup>4</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 8a. e d., 1987.

<sup>5</sup> Véase en *Coyuntura Social*, No. 14, Bogotá, mayo de 1996.

<sup>6</sup> María Teresa Uribe de Hincapié y Jesús María Álvarez, *Poderes y Regiones: Problemas de la Constitución de la Nación Colombiana*, Medellín, Universidad de Antioquia, 1987, pág. 13.

una política de Estado coherente e integral de colonización y desarrollo territorial.

Históricamente, estas regiones, en su proceso de incorporación a la economía nacional, han experimentado un alto grado de violencia y conflictividad social. Así parece haber ocurrido con zonas ya plenamente incorporadas al desarrollo nacional, tales como el Valle del Cauca, el Tolima y la zona cafetera, la cuales presentaban un alto grado de violencia en los años cincuenta.

En síntesis, la marginalidad geográfica, la escasa infraestructura vial y social, la debilidad del poder judicial, las dificultades del control policivo, la incapacidad reformista de los partidos tradicionales, son condiciones favorables para el desarrollo de la para institucionalidad, para que el vacío dejado por el Estado sea llenado por el clientelismo, los narcotraficantes, los grupos guerrilleros, y los grupos de defensa y justicia privada. Estos últimos constituyen una interesante simbiosis de relaciones sociales de poder. Se trata de poderes privados de carácter regional y local que en busca de la seguridad que no proporciona el Estado, y en respuesta a los excesos de la guerrilla, se alían con algunos sectores de la fuerzas militares y con los narcotraficantes, a fin de combatir un enemigo común que va desde la guerrilla misma, pasando por la delincuencia común, hasta quienes defienden los derechos humanos y las causas populares. A partir de esta trilogía de intereses, se ha generado una espiral de violencia que explica las masacres de los últimos años, la campaña de exterminio contra los líderes de la Unión Patriótica, contra maestros, líderes sindicales, periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos, intelectuales de actitud independiente y progresista, etc. Esta actitud política es propia de una cultura de la intolerancia, de exclusión del disidente y del terror que actúa como mecanismo de solución de conflictos en una sociedad fragmentada y un Estado débil.

Todos estos factores de crisis se articularon para producir, desde finales de la década de los ochenta, una situación de anomia, es decir, de violencia y de inoperancia o violación sistemática de todos los cánones de

convivencia social. Con el fin de encontrar una solución negociada a dicha crisis, los diferentes actores del proceso político colombiano convocaron la Asamblea Constitucional de 1991, cuyo resultado fue un nuevo marco normativo que permitiera, entre otras cosas: a) ampliar la representatividad del régimen político mediante la inclusión de nuevas fuerzas sociales; b) fortalecer el Estado mediante el mejoramiento de su eficacia en la prestación de servicios públicos y de las instituciones de administración de justicia; c) depurar y fortalecer el Congreso y la actividad política a fin de reducir el clientelismo y la corrupción; y d) ampliar el gasto público social con el fin de reducir los niveles de pobreza absoluta y expandir la cobertura de los servicios de educación, salud y seguridad social.

Sin embargo, la crisis política no sólo no se solucionó sino que se agudizó en los años siguientes a la entrada en vigencia de la nueva Constitución. Algunas explicaciones de dicho fenómeno ponen el énfasis en el tiempo y consideran que siete años es un lapso muy corto para que las nuevas instituciones políticas maduren y se consoliden. No obstante, existen otros elementos de más peso que proporcionan una explicación alternativa, tales como el hecho de que las fuerzas reformadoras no hubiera logrado consolidar su predominio sobre las fuerzas tradicionales en la Asamblea Constituyente y la pregunta fundamental que plantea Fernán González a cerca de los alcances de una reforma constitucional: "¿hasta qué punto son capaces [las reformas institucionales] de modificar inveteradas costumbres políticas, que son la expresión de una cultura política decantada durante casi dos siglos de existencia? En buena parte las dificultades recientes entre el Congreso y el ejecutivo demuestran ese desfase entre la nueva normatividad más modernizante y el funcionamiento concreto de la instituciones que se mueven en un mundo más tradicional"<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Fernán E González, *Tradición y Modernidad en la Política Colombiana*, en Osear Delegado y otros *Modernidad, Democracia y Partidos Políticos*, Bogotá, Fidec-Fescol, 1993, pág. 18.

A ello hay que añadir los intentos contra- reformistas de parte de los políticos tradicionales, los cuales buscaron dismantlar las cortapisas que al clientelismo y la corrupción impuso la nueva Constitución; la incapacidad de las nuevas fuerzas sociales para articularse y consolidarse como alternativa política de cambio; la debilidad y fragmentación de la sociedad civil colombiana y su baja capacidad para la organización autónoma, lo cual dificulta su participación en el proceso de toma de decisiones como fuerte interlocutor del Estado; la exclusión o no participación en la Asamblea Constituyente de otros sectores sociales decisivos en la crisis, tales como los sectores clientelistas de la clase política tradicional, los militares, los grupos guerrilleros como el ELN, los para milita res, los campesinos; así como la relación contradictoria entre los dos proyectos de Estado y sociedad que corrieron paralelos en los años noventa: el neoliberal, surgido del plan de desarrollo de la administración de Cesar Gavina, que puso el énfasis en la apertura económica y la reducción del gasto público, y el social, surgido de la Asamblea Constituyente, que puso el énfasis en el fortalecimiento del Estado, el mejoramiento de la calidad de vida de sectores de menores recursos, en el reconocimiento de los derechos colectivos, económicos y culturales, todo lo cual fue el intento de ponerse al día con una "deuda social" cuyo pago había sido aplazado durante décadas, debido a la incapacidad reformista del régimen bipartidista.

### La Fragmentación de las élites

La exacerbación del clientelismo ha reducido la autonomía relativa del Estado y ha producido un divorcio entre la élite política y la élite económica, lo cual, a su vez, ha conducido a una fragmentación de Estado: mientras la élite política se expresa y actúa a través del Congreso y otras instituciones públicas no técnicas, la elite económica lo hace a través de las instituciones responsables del diseño del política económica, tales como el Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda Este último aspecto, se puede evidenciar en dos hechos



primero, en las diversas reformas administrativas que desde 1968 se vienen realizando para tratar de sustraer del influjo del clientelismo de la clase política a las entidades públicas que directamente intervienen en el manejo de la política económica, y segundo, en el papel protagónico que en los últimos años ha venido adquiriendo el Consejo Gremial Nacional, el cual ha desplazado a los partidos políticos tradicionales en su función de plantear ante el Estado los problemas y preocupaciones de carácter general. A este respecto, dijo Cesar González cuando era presidente del Consejo Gremial Nacional: "Las instituciones gremiales están llamadas a desempeñar, por otra parte, un papel cultural de creación de opinión pública y de fortalecimiento ciudadano. Ello es así, por cuenta de las debilidades que exhibe nuestra sociedad en el ejercicio de una real acción pública en aras de resolver nuestros problemas fundamentales. Aquí, la noción de acción pública no hace referencia tan sólo al manejo de los poderes y los instrumentos estatales; hablo de la actividad por parte del público, por parte de la sociedad civil, dirigida al logro de los objetivos de interés general. La paz, la modernidad cultural, una identidad digna de Colombia en la comunidad internacional y el crecimiento económico sostenido y sostenible, son nuestros intereses fundamentales"<sup>8</sup>. Esta fragmentación de las elites y de las instituciones estatales ha afectado la eficacia del régimen, es decir, su capacidad para imponer una dirección a la sociedad, especialmente en un contexto de cambio de modelo de desarrollo. Dicha situación es reforzada por la naturaleza neoliberal del nuevo modelo, yo carácter excluyente y su énfasis en la reducción del gasto público, limita las posibilidades de la elite para hacer alianzas con otros sectores sociales.

### El Nuevo Modelo de Desarrollo y El Régimen Político

Nuevas condiciones tecnológicas y económicas de carácter global están

determinando, tanto en Colombia como en América Latina y otras regiones del mundo, programas de reestructuración del sector público, que implican un cambio en la orientación de las políticas públicas, las cuales pasan de regular el mercado y fomentar la producción internas a reducir la intervención en la economía y a promover la inserción competitiva de las economías nacionales en el mercado mundial.

Siguiendo dichas tendencias, el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) inició la transición del modelo de desarrollo orientado "hacia adentro" a un modelo de apertura e internacionalización de la economía. Este cambio se debió no solo a las nuevas condiciones de globalización sino también a la pérdida de dinamismo y la baja productividad de la economía colombiana debido a la obsolescencia de la infraestructura productiva nacional<sup>9</sup>. En consecuencia, dicho gobierno adoptó una serie de políticas de desregulación las cuales, a la par que intentaron aumentar la eficiencia de la administración pública y de la economía, tuvieron efectos excluyentes en cuestiones sociales. Entre estas políticas se cuentan: a) la flexibilización del mercado de trabajo (ley 50 de 1990) la cual significó para los trabajadores, entre otras cosas, la reducción de beneficios y garantías laborales, la desaparición de los contratos a término indefinido y la parcial privatización del sistema de seguridad social, b) La reducción de los impuestos y barreras a las importaciones, y el establecimiento de una tributación regresiva, en la cual el impuesto al consumo ha reemplazado al impuesto a la renta como principal fuente de financiación de la actividad estatal (ley 49 de 1990). c) La privatización de empresas públicas en las áreas de puertos marítimos, aeropuertos, ferrocarriles, telecomunicaciones y seguridad social (ley 1 de 1990 y decretos presidenciales 2156 a 2171 de 1992), la cual causó miles de despidos de empleados públicos; alrededor de 40.000 según el gobierno y más de

77.000 según Fenaltrase<sup>10</sup>. d) La descentralización política, administrativa y fiscal (Ley 60 de 1993, entre otras) por la cual un gran número de funciones del gobierno central fueron transferidas a los municipios, y su responsabilidad fiscal fue incrementada. Sin embargo, cerca del 80% de los municipios colombianos tienen un bajo nivel de desarrollo económico y social y carecen de la capacidad técnica administrativa y fiscal para asumir muchos de las funciones transferidas. Adicionalmente, la descentralización del gasto público contribuyó a la exacerbación del clientelismo regional. Como resultado de todo ello, se ha visto afectada la cantidad y calidad de los servicios públicos ofrecidos a las comunidades locales, especialmente en las regiones más pobres, e) La política de reducción del déficit fiscal a fin de disminuir el "tamaño del Estado." Sin embargo, dicho propósito entró en contradicción con el proyecto de fortalecimiento del Estado que surgió de la Asamblea Constituyente de 1991, cuyo efecto fue el aumento del gasto público.

Adicionalmente, el cambio de modelo de desarrollo hace inoperantes los acuerdos entre elites y clases sociales que sustentaban y hacían posible el funcionamiento del anterior modelo e impone la necesidad de generar unos nuevos acuerdos que expresen la nueva correlación de fuerzas sociales. Sin embargo, estos nuevos acuerdos no han podido darse fácilmente, debido a la fragmentación de las elites dirigentes ya las características estructurales del nuevo modelo, las cuales limitan las posibilidades de las nuevas elites económicas para negociar los nuevos acuerdos con los diversos actores sociales. Así pues, el cambio de modelo económico tiene efectos en la redefinición de las relaciones políticas, puesto que este, más que una serie de medidas de política económica, constituye un "proyecto de sociedad," el cual es impulsado por determinados actores

<sup>8</sup> Cesar González, Muñoz, "los Muertos que Vos Matáis...", en Poder & Dinero, No. 50, Bogotá, septiembre de 1997, Págs. 75 y 76.

<sup>9</sup> Véase al respecto Armando Montenegro, "Lineamientos del Nuevo Plan de Desarrollo", en Anífl, *Subsiste el Futuro: Constitución Política y Económica*, Bogotá, 1991.

<sup>10</sup> Mauricio Archila N., "Tendencias Recientes de los Movimientos Sociales", en Francisco Leal B. (compilador), *En Busca de la Estabilidad Perdida. Actores Políticos y Sociales en los Años Noventa*, Bogotá, Tercer Mundo-IEPRI-Colciencias, 1995, pág. 263.

sociales. Desde este punto de vista, el modelo de desarrollo es la concepción que de las relaciones entre el estado, la sociedad civil y la economía, tienen el sector o los sectores sociales que aspiran a liderar el proceso de transformación social.

### Legitimidad versus Eficiencia

Así pues, uno de los objetivos de la reestructuración neoliberal del Estado fue la reducción de su tamaño, mientras que el objetivo perseguido por la reestructuración política fue su fortalecimiento. La interacción de ambos procesos produjo un resultado interesante: el gasto público total como proporción del PIB paso de representar el 25.5% en el período 1980-1994 al 30.2% en el período 1990-1994<sup>11</sup>. La explicación de dicho fenómeno, es decir, el hecho de que el gobierno de Gaviria, uno de los gobiernos más neoliberales que ha tenido el país, hubiera sido incapaz de reducir el gasto público, radica en la contradicción entre la legitimidad política y la eficiencia económica. En efecto, legitimidad y eficiencia son los factores más importantes de la actividad estatal<sup>12</sup> y determinan la capacidad del Estado para integrarla sociedad y distribuir sus recursos. Dicha contradicción radica en el hecho de que el Estado tiene que tratar de cumplir simultáneamente "las condiciones en las cuales es posible la acumulación de capital [y al mismo tiempo] mantener o crear las condiciones para la armonía social"<sup>13</sup>.

Para el caso colombiano, la contradicción entre legitimidad y eficiencia resulta de la interacción entre los elementos políticos y económicos de la reestructuración del Estado, es decir, de un nuevo orden constitucional que reclama "más Estado" como condición para superar la crisis de legitimidad, y un nuevo modelo de desarrollo económico que requiere "menos Estado" con el fin de permitir la libre asignación de los

recursos sociales por el mercado. Mientras Rudolf Hommes, Ministro de Hacienda de la administración Gaviria, privatizaba las empresas estatales y reducía el gasto público, la nueva Constitución incrementaba el número de instituciones y erigía la equidad y la distribución como piedra angular del nuevo orden político y económico. El objetivo de reducir el gasto público fue afectado por la gran importancia atribuida a la política de recuperar para el Estado el monopolio legítimo del uso de la fuerza: mientras el gasto público en defensa y administración de justicia se incrementó en más del 50% entre 1990 y 1994, el gasto social cayó más del 10% en el mismo período<sup>14</sup>.

La contradicción entre legitimidad y eficiencia se expresa, también, en la tensión entre política fiscal y política social, la cual presenta la siguiente dinámica: el ajuste neoliberal persigue la eficiencia de Estado para lograr el equilibrio macroeconómico, especialmente para reducir la inflación y el déficit fiscal. La búsqueda de estos objetivos implica, entre otras cosas, la disminución del gasto público, la introducción de una tributación regresiva, y la reducción del salario real. Con dichas políticas la función distributiva del Estado se ve severamente afectada, lo cual, a su vez, afecta su capacidad para conciliar los intereses de los diferentes actores sociales. Esta situación ha engendrado una pugna distributiva y una creciente polarización de la sociedad. Esta situación es grave si se tiene en cuenta que Colombia ha sido un país que se ha caracterizado por tener una alta concentración del ingreso. Datos recientes muestran que esta tendencia se ha agudizado a la par que se ha introducido el modelo económico neoliberal. En efecto, a comienzos de los ochenta, considerada por los analistas como la época en que la equidad presentó su "mejor momento" el 20% más rico de la población percibía el 49% del ingreso nacional, mientras el 20% más pobre percibía el 6.6%, en tanto que en 1996 el 20% más rico de la población recibió el 54% de los

ingresos, mientras que el 20% más pobre obtuvo sólo el 6%<sup>15</sup>. Estas cifras nos indican que si el Estado quisiera incrementar su legitimidad tendría que implementar una sólida política de redistribución del ingreso, sin embargo, el margen de maniobra no es mucho. Con recursos disminuidos el Estado tiene una menor capacidad de respuesta frente a las presiones sociales, lo cual conduce a la necesidad de recurrir a la represión o el autoritarismo.

### A Manera de Conclusión

A pesar de los evidentes avances en materia de democratización política, lo cierto es que en la definición de las orientaciones macroeconómicas de la sociedad, ha habido una gran exclusión. La adopción del modelo neoliberal en Colombia, y en América Latina, se hizo a espaldas de la sociedad y de sus instancias políticas de articulación y agregación de intereses, lo cual muestra "un creciente divorcio entre los mecanismos de generación de consenso y legitimidad y los mecanismos de formación e implementación de políticas macroeconómicas"<sup>16</sup>. En consecuencia, al excluir la participación del ámbito de la política macroeconómica que es, precisamente, donde se puede fundamentar un Estado no solo democrático sino también justo, se abre camino en Colombia, y en América Latina un tipo de legitimidad de naturaleza tecnocrática y eficientista que estaría desplazando la legitimidad política. Adicionalmente, un diagnóstico alterativo de la ineficiencia del Estado colombiano radica en el hecho de que, no importa su tamaño, dicha ineficiencia se origina en la tendencia de la clase política a tomar posesión de los recursos públicos en su propio beneficio, debido al carácter patrimonialista y clientelista del régimen político. Por lo tanto, ante que privatizarse el Estado colombiano necesita recobrar su carácter público.

<sup>11</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Cuentas Nacionales*, 1994.

<sup>12</sup> Véase al respecto, James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, Saint Martin Press, 1973, y Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, The MIT Press, 1993.

<sup>13</sup> James O'Connor, *The Fiscal Crisis...*, pág. 6.

<sup>14</sup> Véase Contraloría General de la República, *Informe Financiero*, diciembre, 1994.

<sup>15</sup> Véase Fedesarrollo-Instituto Ser, *Coyuntura Social*, No. 17, noviembre de 1997, pág. 42.

<sup>16</sup> William C. Smith, "Consolidación Política y Proyectos Neoliberales en Democracias Frágiles", en: Cono Sur, vol. X, No. 5 diciembre de 1991, p. 26.