

LA REFORMA DEL ESTADO Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN AMÉRICA LATINA. EL CASO DE COLOMBIA*

JORGE IVÁN CUERVO RESTREPO**

1. INTRODUCCIÓN

El tema de la reforma del Estado ha sido uno de los temas más recurrentes en la literatura política en las dos décadas anteriores. El debate sobre la transformación que ha experimentado el Estado en relación con la economía nacional e internacional, con la sociedad en tiempos de globalización, con el sistema político, ha estado en el centro de la reflexión política, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

Crisis del Estado de bienestar, reconfiguración de la esfera pública, procesos de transición y consolidación de la demo-

cracia, irrupción del mercado como representación social desde donde se asignan recursos y oportunidades, son sólo algunos de los *issues* que animan la discusión sobre el renacer de uno de los conceptos centrales de la ciencia política: el Estado.

En América Latina, especialmente, la discusión sobre la reforma del Estado ha estado inmersa en una polarización ideológica entre liberales, neoconservadores y cepalinos, que ha impedido dimensionar el efecto del cambio que en nuestras sociedades ha significado desmontar lo que algunos autores han llamado la matriz estadocéntrica, como eje estructurante de integración y de desarrollo¹. La discusión

* Agradezco los comentarios de los profesores María Cristina de la Torre y Fernando Arbeláez.

** Abogado, magíster en políticas públicas, especialista en derecho público, especialista en política social. Profesor e investigador de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

1. Cavarozzi, Marcelo. "Consolidación democrática y orden político en América Latina después del ajuste económico". Conferencia dictada en el Instituto Federal Electoral de Méjico, 1997. Se encuentra en www.deyecce.ice.org.mx. Ver también "Mas allá de las transiciones a la democracia en América latina", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Madrid, 1991; y "Partidos políticos, desestatización y reforma estructural: ¿El retorno de la política en América Latina?", en Fernando Carrillo Flórez, Editor, *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Fernando Carrillo Flórez, Editor, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, USA, 2001.

sobre que en América Latina tenemos modernización sin modernidad², o democracias sin Estado, como suele decirse de Colombia, pasa necesariamente por la forma como se ha configurado la esfera estatal en nuestra historia y por los cambios exógenos y endógenos de que ha sido objeto desde la década de los ochenta del siglo pasado.

Las llamadas reformas del ajuste estructural de esa década fueron una propuesta fundamentalmente política, es decir, si bien eran reformas justificadas en la eficiencia económica y orientadas a enfrentar el tema del déficit fiscal y de la deuda externa, su núcleo esencial tenía un trasfondo político e ideológico que se caracterizaba por una reestructuración de la representatividad del Estado y de sus condiciones de legitimidad.

Según Stephan Haggard, han sido tres los enfoques con los que pueden analizarse las distintas reformas del Estado en América latina³. Un primer enfoque es el instrumental, centrado en los cambios de carácter macroeconómico y en modificar el rol que debe jugar el Estado respecto de la economía; un segundo enfoque, es el llamado enfoque institucional, donde el centro de la atención es el papel de las ins-

tituciones en el desarrollo, y donde las reformas más visibles son el achicamiento – *downsizing*– del Estado y la expansión selectiva de la intervención gubernamental de acuerdo con criterios de eficiencia. Un tercer y último enfoque, es el enfoque político, donde empieza a darse una reflexión sobre el impacto de las reformas de ajuste estructural y empieza a hablarse de déficit de democratización⁴ y de impactos en la cohesión social y, por consiguiente, en la sostenibilidad de las reformas. Este tercer enfoque aún está por desarrollarse y da cuenta de las promesas incumplidas del ajuste estructural.

Nuestra pretensión es realizar una reflexión sobre la manera como en el campo político, esto es, en el ámbito de relaciones entre el régimen político y el sistema político y la sociedad, se ha planteado la reforma del Estado en América del sur. El eje de nuestra reflexión será la reforma del Estado en Colombia con contrapunteos a los casos de Argentina, Chile y Uruguay y los países de la Comunidad Andina de Naciones.

Previamente daremos unas puntadas teóricas sobre el Estado para acotar el marco conceptual y metodológico desde donde construimos nuestra reflexión, luego seguiremos con una revisión de la tesis

2. Palacio, Marco. “Modernidad, modernizaciones y ciencias sociales”, en *Revista Análisis Político*, núm. 23, Universidad Nacional, Bogotá, 1994.

3. Haggard, Stephan, “La Reforma del Estado en América Latina”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 11, Caracas, Venezuela, 1998.

4. Carrillo Flórez, Fernando. “El déficit de la democratización en América latina”, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

del profesor argentino Marcelo Cavarozzi acerca de la matriz estadocéntrica, como quiera que ella constituye el núcleo de nuestro itinerario analítico, para continuar con un breve repaso a las más importantes reformas del ajuste estructural, siguiendo la secuencia tradicional de reformas de primera, segunda y tercera generación, con énfasis en la concepción de Estado allí contenida y hecha explícita por el llamado Consenso de Washington.

La hipótesis que subyace en este escrito es, de alguna manera, una revisión de la tesis de Huntington⁵, sobre que la causa de la violencia y de la inestabilidad política de las sociedades en desarrollo, es la tensión no resuelta entre la alta velocidad de los cambios sociales y el ascenso al ejercicio al poder de nuevas elites y de nuevos discursos, y la lenta transformación y desarrollo de las instituciones para hacer de esos cambios sociedades más justas, más cohesionadas, más democráticas y más incluyentes.

Nosotros decimos que la reforma del Estado en América Latina -sobre la que no discutiremos sus presupuestos para no tener que tomar partido en la estéril disputa ideológica Estado vs. Mercado-, ha significado, en lo económico, de una parte, relativos y diferenciados logros, especialmente en materia de estabilidad macroeconómica; así mismo, que el desempeño económi-

co en materia de crecimiento del Producto Interno Bruto, ingreso per cápita, reducción de la pobreza y distribución de los beneficios de dicho crecimiento, está íntimamente ligado con la calidad de las instituciones y, en especial, con la calidad de las instituciones políticas. A título de ejemplo sostenemos que la reducción de la vulnerabilidad externa de las economías -uno de los factores en que se sustentaron las reformas-, se explica por los acuerdos políticos e institucionales que se han dado en cada país para inducir modificaciones al modelo de desarrollo en consonancia con la realidad de la globalización.

Sin embargo, nuestro centro de atención estará en los efectos políticos de las reformas estructurales, desarrollando la hipótesis según la cual, la reforma del Estado del ajuste estructural significó el desmonte de la matriz estadocéntrica y que el vacío que pudo haber dejado esta forma de integración entre la sociedad, el sistema político y el régimen político, que de alguna manera fue el eje de la modernización de América Latina, fue copado en cada país de acuerdo con el desarrollo de las instituciones, de la madurez del sistema político, del contexto social y de la capacidad de los distintos actores políticos y sociales de transformar esos cambios sociales en marcos institucionales eficientes en lo económico, equitativos en lo social y de-

5. Huntington, Samuel. El orden político en las sociedades en cambio, 4ª reimpression, Barcelona, Paidós, 1997.

mocráticos e incluyentes en lo político.

Un factor importante de diferenciación entre los distintos procesos en cada uno de los países analizados y el resultado en términos de estabilidad social y política, lo constituye la capacidad de institucionalización de los desacuerdos en reglas de juego confiables y sostenibles. El caso colombiano constituye una paradoja —es decir, una verdad increíble, en palabras de Borges—, en este análisis. Si bien en lo económico, Colombia fue uno de los países que más tardó en incorporar las reformas del ajuste estructural debido a su equilibrado manejo macroeconómico que impidió que se dieran fenómenos como la hiperinflación o déficit fiscales inmanejables, también es cierto que una vez empezaron a implementarse algunas medidas de ajuste durante el gobierno Barco, orientadas al adelgazamiento del Estado, especialmente en lo que hace referencia al aparato gubernamental, de forma simultánea se dio el proceso constituyente que daría origen a la Constitución de 1991: un verdadero proceso de reinstitucionalización en contravía de esta tendencia de ajuste que suponía la reducción del tamaño del Estado.

Nuestra hipótesis para Colombia, es que buena parte del vacío dejado por la transformación del Estado ha sido copado por lo que llamaremos los *poderes fácticos*,

especialmente las guerrillas en ciertas zonas de colonización y de frontera agrícola, los paramilitares en algunas de las zonas donde hace presencia la guerrilla, y también en zonas de enclave de explotación ganadera y agrícola, los caciques políticos que han usufructuado en su favor esa debilidad del Estado en ciertas zonas por medio del clientelismo y algunos grupos de interés —gremios económicos y sindicatos— que han hecho funcionales estas disfuncionalidades. Sin embargo, reconocemos que hay una porción significativa de Estado que se ha fortalecido de manera selectiva⁶ y que constituye la cara visible de la reforma del ajuste, el cual ha sido fortalecido con el proceso de democratización de la Constitución de 1991 y que ha impedido que los *poderes fácticos* se apoderen de más porciones de la esfera pública y que impediría hablar de un *segundo colapso parcial del Estado*. Cuando en Colombia hablamos del Estado, nos referimos a esa porción sobreviviente del régimen político que aún posee poder de conducción política y de regulación de conflictos y sobre el que descansa buena parte de la supervivencia de esta sociedad, y que, por lo general, vemos en las grandes ciudades y en las ciudades intermedias. En ese sentido, casos como el de Bogotá resulta un buen ejemplo de éxito del Estado a partir de la transformación institucional indu-

6. Bejarano, Ana Maria. “El Fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional”, en *Revista Controversia*, núm. 169. Segunda Etapa, Bogotá, Cinep, noviembre de 1996.

cida por la Constitución de 1991, pero ya volveremos sobre este particular para profundizar en nuestra hipótesis.

2. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA NATURALEZA Y EL PAPEL DEL ESTADO

En América Latina hay un déficit sobre el pensamiento acerca del Estado, como quiera que las ciencias sociales, en especial la ciencia política, han concentrado sus análisis en un método bibliográfico de revisión de textos de autores europeos y estadounidenses con muy poca producción teórica a partir de la evidencia empírica local⁷. Tal vez las únicas teorías del Estado consistentes han sido la Teoría de la dependencia de Cardoso y Faletto⁸, que más que una teoría propiamente del Estado, es una lectura de la dependencia estructural del Estado latinoamericano, a lo que en lenguaje marxista sería una superestructura: el capitalismo internacional; la teoría del Estado burocrático autoritario

de Guillermo O'Donnell⁹ y, recientemente, los aportes de Marcelo Cavarozzi¹⁰ con su modelo de la matriz estadocéntrica – que servirá de base para nuestro trabajo–, y los trabajos de Manuel Antonio Garretón¹¹ y Norbert Lechner¹² a propósito de las transiciones de los regímenes autoritarios del Cono sur a la democracia.

Por otra parte, la discusión acerca del Estado se ha caracterizado por una marcada polarización ideológica, lo que ha impedido la consolidación de un cuerpo teórico sólido y consistente que haya servido de insumo para los procesos políticos sobre la reforma del Estado, los cuales han sido mucho más actos de voluntarismo tecnocrático que una juiciosa reflexión acerca del papel que el Estado tiene en sociedades fragmentadas como las de América Latina.

Para efectos de nuestra reflexión, procuraremos condensar los aspectos más importantes de la discusión sobre el Estado en América Latina tratando de proponer una definición normativa que nos

7. Castaño Murillo, Gabriel y Ungar Bleier, Elizabeth. “Evolución y Desarrollo de la Ciencia Política colombiana: Un proceso en marcha”, en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 4, Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Fundación Social, 1999.

8. Cardoso, Fernando Enrique y Faletto, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI Editores, 29ª. ed., 1999.

9. O'Donnell, Guillermo & Schmitter, Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inermes*. España, Paidós, 1994.

10. Cavarozzi, Marcelo. *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1996.

11. Garretón, Manuel Antonio. *Política y sociedad entre dos épocas: América Latina en el cambio de siglo*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2000.

12. Lechner, Norbert, editor. *Estado y política en América Latina*. México, Siglo XXI Editores, 7ª. ed., 2000.

permita servir de base teórica para las hipótesis que desarrollaremos en la parte final del ensayo.

La discusión sobre la naturaleza y el papel del Estado en América Latina parte de la distinción entre economía y política propia de las teorías liberales del siglo XIX¹³. La sociedad liberal decimonónica entendía que la esfera de lo económico correspondía a la sociedad civil, y la esfera de lo político a la esfera de la sociedad política o el Estado. Esta concepción parte del supuesto que el mercado se equilibra de manera autónoma con los intercambios materiales y simbólicos que se dan entre productores y consumidores que, como agentes racionales que maximizan su bienestar, siempre buscan intercambios eficientes. El Estado es una entidad ajena a dichos intercambios, es una entidad exógena que puede intervenir para inducir ciertos resultados distributivos o modificar situaciones donde los actores no tienen incentivos para actuar de manera eficiente, como en el caso de los monopolios, y en general en las fallas de mercado¹⁴.

Este principio de la autonomía del mercado respecto del Estado está en la base del desarrollo del capitalismo y encuentra su primer escollo con la crisis de 1930,

cuando Keynes replantea la necesidad de que el Estado juegue un rol de intervención en la economía por medio de políticas económicas tendientes a estimular el desarrollo, tales como alto gasto público, incluso deficitario si es necesario, y defensa del empleo para estimular la demanda agregada como supuesto de reactivación de la economía. Esta defensa del empleo, en una primera fase, estuvo orientada a la creación de empleos públicos y al crecimiento incontrolado de las burocracias, tanto en Europa, Estados Unidos como en América Latina, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX.

La evolución del Estado en América Latina ha estado articulada a las dinámicas globales y en esa medida ha jugado un papel de mediador entre los intereses internacionales y los intereses locales. Según Faletto, “*En los países de desarrollo tardío, el Estado desempeña un papel clave en la acumulación de capital público y privado. En economías dependientes, a menudo, el Estado organiza por vía administrativa la acumulación. Con este fin por lo general utiliza mecanismos como la regulación del comercio exterior, todo lo que se relaciona con la transferencia de ingresos de un sector a otro, el control de los tipos de cambio y otros similares*”¹⁵.

13. Leal Buitrago, Francisco. *Estado y Política en Colombia*. Bogotá, Siglo XXI Editores, Cerec, 2ª. ed., 1989.

14. Stiglitz, Joseph, *La economía del sector público*. Barcelona España, Antoni Bosch, Editor, 1995.

15. Faletto, Enzo. “La especificidad del Estado en América latina”, en *Revista de la Cepal*, núm. 38, Santiago de Chile, agosto de 1989.

Con el cambio de modelo de desarrollo de dependencia estructural al mercado mundial y de raigambre keynesiana sucedido en los 50's, hacia el llamado Modelo de Sustitución de Importaciones o de desarrollo hacia dentro, el Estado jugó un rol de inducción del desarrollo invirtiendo en la base productiva para fomentar la industrialización. Este modelo inspirado en el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa, se implementó hasta la década de los 70 con indicadores de crecimiento ininterrumpidos bastante satisfactorios. Las tres estrategias del modelo fueron la reasignación de recursos hacia el sector industrial, inducción al crecimiento de la demanda interna y aprendizaje tecnológico. Allí el Estado jugó un papel central como actor del desarrollo¹⁶, pero también, impulsando procesos de integración social y de construcción de ciudadanía y de nacionalidad. La expansión de los sistemas de salud, de previsión social, de educación, de subsidio a la vivienda, todas políticas de Estado, permitió que, simultáneamente con la modernización del aparato estatal, se diera una modernización de las sociedades. Éste es un hecho que debe reconocerse a la hora de evaluar la función del Estado en América Latina durante esta época.

Este modelo de desarrollo hacia dentro tuvo limitaciones estructurales que

hicieron crisis en la década de los 70 y, básicamente, hacen referencia a la distorsión en los sistemas de precios en los distintos mercados que producen restricciones a las importaciones por la tasa de cambio, controles administrativos de los precios internos sujetos al ciclo político y a la influencia de grupos de presión, tasas de interés real negativas que no incorporaban el efecto inflación, produciendo un efecto de acumulación que terminó desatándose en los procesos inflacionarios del Cono Sur, y rigideces en el mercado laboral producto de fijación de salarios en convenciones colectivas de sindicatos integrados en actividades industriales y el Estado.

Estas restricciones internas empezaron a aislar a las economías latinoamericanas del comercio mundial y a producir un endeudamiento para financiar el gasto público, en la medida en que indicadores como la tasa de productividad total de los factores de producción empezaba a dar señales de alerta de ineficiencia económica. Así, empieza a abrirse paso una corriente de pensamiento que señala la nocividad de la intervención estatal, puesto que la industrialización subvencionada por el Estado tiene precios artificialmente bajos que deben ser compensados con más gasto público, vía subsidios, razón por la cual, se hace necesario que el Estado deje que los mecanismos de mercado sean los que

16. Muñoz Gomá, Oscar. *Estrategias de desarrollo en economías emergentes: Lecciones de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Magíster en Gestión y Políticas Públicas. FLACSO, 2001.

definan las asignaciones de recursos y de incentivos. A ello se suma la teoría sobre la falta de control de parte de las burocracias por parte de los políticos y de estos por parte de los electores, conocida como la teoría agente-principal, que indica que los funcionarios públicos, lejos de representar y defender el interés general, como agentes racionales buscan maximizar su bienestar en detrimento de las grandes mayorías y el Estado empieza a percibirse como un espacio capturado por intereses privados cuya defensa de intereses afecta la eficiencia económica¹⁷.

Existe una ruptura muy grave de conocimiento respecto del Estado entre la teoría económica y la teoría política. Son muy pocas las reflexiones que logran integrar los dos aspectos. Las llamadas reformas del ajuste estructural –sobre las que nos extenderemos en el acápite cuatro– estuvieron influidas por lecturas economicistas que no reconocen en el Estado el efecto de integración y de cohesión social. De otra parte, los críticos de dichas reformas y de todo el paquete de medidas del llamado Consenso de Washington, médula del modelo neoliberal, difícilmente reconocen las críticas a la in-

eficiencia económica de la intervención del Estado y de cómo el déficit fiscal y el endeudamiento público, más allá de afectar el crecimiento de las economías, pueden convertirse en problemas sociales y políticos que terminen afectando también la integración y la cohesión social. El llamado Consenso post Washington se perfila como un nuevo enfoque del desarrollo en que se reconoce la importancia del Estado en crear marcos institucionales que faciliten la actuación de los mercados, pero con un alto grado de protección de los sectores más vulnerables de la sociedad¹⁸.

Para efectos de nuestro ensayo, la versión que nos interesa de Estado, es decir, la teoría sobre la que nos basaremos, está orientada a superar esta antinomia entre su papel económico y su papel político y social. Creemos que en la perspectiva weberiana clásica, el Estado es tanto un vector de integración social como un árbitro de los conflictos entre los actores privados que detentan el monopolio de la coerción. Sin embargo, conciliar la esfera de lo político y la esfera de lo económico dependerá del tipo de relaciones sociales en que se inscribe esa interacción. Para simplificar, podemos decir que en el modelo ce-

17. Prats i Catalá, Joan. *Administración pública y desarrollo en América Latina*. Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo, Venezuela, 1999.

18. Stiglitz, Joseph. “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”, en *Revista Reforma y Democracia* núm. 12. Centro latinoamericano para la Administración y el Desarrollo, CLAD, Caracas, Octubre de 1998. Payne, Mark, “Instituciones políticas e Instituciones económicas: Nueva visión sobre el Estado y el mercado”, en *Revista Reforma y Democracia* núm. 13 Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo, CLAD, Caracas, Febrero de 1999.

palino, lo económico se subordinó a lo político y en la era del ajuste estructural – era neoliberal- lo político se subordinó a lo económico, y el Estado en cada momento representó esa condición.

La necesidad de superar este reduccionismo de una esfera en la otra está atada a la tensión no resuelta entre economía capitalista y Estado moderno. En la primera, prima el interés privado frente a un Estado que tiene una pretensión de representación del interés general. Faletto nos recuerda – y nosotros vamos más allá-, que la capacidad de acción económica de un Estado, ya sea en pos del crecimiento o en pos de la equidad, está vinculada con la capacidad política del Estado, entendida como la *capacidad para lograr un pacto social que haga posible alcanzar objetivos económicos y sociales que, por un lado estimulen la iniciativa privada y promuevan el crecimiento, y de otro, facilite condiciones para que exista igualdad de oportunidades y corrija los desequilibrios en la posesión de bienes*¹⁹.

Hoy se acepta, entonces, que el papel del Estado y del régimen político sigue siendo el de la instancia que ofrece un marco institucional donde se realizan los intercambios económicos y tiene la suficiente capacidad y legitimidad para arbitrar los conflictos que se susciten. Sin embargo,

cuando en los estados de América Latina se presenta déficit en su capacidad para gobernar –crisis de gobernabilidad y de legitimidad -, para imponer unas normas y hacerlas cumplir, el Estado tiene un rol más allá de facilitador de los intercambios económicos y debe poner énfasis en marcos normativos que contribuyan con la integración social para, de esa manera, impedir que ese *vacío de poder* sea cooptado por grupos de interés en detrimento de las grandes mayorías. Mucho más cuando existe un conflicto tan intenso como en el caso colombiano.

Para que esta proposición no se quede al nivel de declaración de principios, es necesario dotarla de un marco teórico con las restricciones para el caso latinoamericano. Es decir, igual nos cuesta escapar de la tendencia teórica interpretativa de otros marcos teóricos elaborados en realidades sociales distintas a las nuestras. Somos concientes de esa limitación que esperamos solventar con el conocimiento que tenemos de nuestra realidad.

El enfoque teórico al que apelaremos es uno proveniente tanto de la ciencia política estadounidense como alemana, es el enfoque sistémico representado en autores como Gabriel Almond, David Easton, Niklas Luhman y Claus Offe²⁰, donde

19. Faletto, Enzo. “La especificidad del Estado en América latina”, en *Revista de la Cepal* núm. 38, Santiago de Chile, agosto de 1989.

20. Offe, Klaus. *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Madrid, Alianza Universidad, 1990. Easton, David. “Categorías para el análisis sistémico de la política”, en *Diez textos básicos de ciencia política*. Ariel, Barcelona, 1992.

el Estado es visto como un subsistema político que hace parte de un sistema social, caracterizado por su preeminencia sobre los otros subsistemas: el económico, el cultural, el ideológico y el normativo. El subsistema económico comprende la producción de bienes y servicios y los intercambios económicos, el subsistema normativo comprende las estructuras de civilización primarias y secundarias y las reglas de juego de las relaciones entre los individuos, el subsistema cultural comprende las representaciones sociales de los individuos y la agregación colectiva de ellas, el subsistema político comprende las instituciones que organizan, regulan y articulan las relaciones entre el Estado y la sociedad y establece el marco jurídico y las reglas de funcionamiento que rigen el funcionamiento de los otros subsistemas, pero el Estado no es el subsistema político, éste se forma de las interacciones con la sociedad.

En este enfoque, y tal como lo ha señalado Offe, el problema al que se enfrenta el subsistema político es el de conservar el equilibrio –siempre inestable– entre sus servicios reguladores y los recursos fiscales, y entre la aceptación de los ciudadanos a sus normas, evitando que los conflictos entre las medidas políticas y económicas sean de suma cero. Es decir, evitando que los defectos de funcionamiento de lo político,

por ejemplo, tratando de resolver más demandas de las que el subsistema político puede resolver, y con ello se produzca un déficit fiscal, o que la falta de atención de demandas que se tramitan por el sistema político o directamente por los ciudadanos, sea de tal magnitud que, salvaguardada la provisión fiscal, se derive en un conflicto de malestar social que puede afectar el funcionamiento de los subsistemas y del sistema en general.

En esta perspectiva el Estado es más que una máquina burocrática: es el estabilizador del sistema que se manifiesta como un entramado de redes políticas de mediación y de regulación de los otros subsistemas²¹, que tiene que cumplir a la vez con varias funciones: tiene que ser un actor autónomo con iniciativa y legitimidad para regular el sistema, es decir *estar por encima* de los otros subsistemas, tiene que estar dotado de una organización burocrática que sirva de comunicación entre los intereses públicos y privados, y con la capacidad de tramitar demandas sociales, y tiene que ser también un escenario de negociación y de confrontación entre los distintos grupos de interés y entre los distintos subsistemas, procurando conservar el funcionamiento de todo el sistema. El Estado, como representante del interés general, debe tener la capacidad de imponer las preferencias que representen ese

21. Lechner, Norbert. “Apuntes sobre las transformaciones del Estado”, en *revista Foro*, núm. 21, Bogotá, septiembre de 1993.

interés general algunas veces contra las preferencias de algunos grupos de interés —como en el caso de los sindicatos en las reestructuraciones administrativas—, utilizando la coerción, sin desestructurar el conjunto del sistema.

Este enfoque es válido y funcional para determinar el grado de estatalidad o de sociabilidad de un sistema. Allí donde predomine el subsistema político, diremos que el sistema es de tendencia estatista, como los estados de bienestar europeos, y allí donde predomine la fuerza de la organización social, diremos que es un sistema de tendencia socializante, como en los Estados Unidos.

En el caso de América Latina, el análisis debe ser más cuidadoso porque esas esferas o subsistemas no están claramente diferenciados ni consolidados. El predominio del subsistema político no es representativo necesariamente de equilibrio sistémico, como puede verse en los regímenes populistas; tampoco, el predominio del subsistema económico, o mejor, su autonomía respecto del subsistema político, es garantía de eficiencia económica e integración social, como pudo haber sucedido en tiempos de la dictadura de Pinochet en Chile.

La no preeminencia del subsistema político con los atributos reconocidos en

este modelo de integración, coordinación y estabilización, en América Latina produce un déficit de gobernabilidad que puede terminar siendo corregido por regímenes autoritarios y dictatoriales como sucedió en el Perú de Fujimori o en el Chile de Pinochet, o por la preeminencia informal de grupos de interés que capitalizan para sí los disfuncionamientos del sistema, como puede suceder con las redes de narcotraficantes en Perú y Colombia, o con los grupos guerrilleros y grupos paramilitares en el caso colombiano, tema del cual nos ocuparemos en el último acápite.

3. EL MARCO TEÓRICO DE LA MATRIZ ESTADOCÉNTRICA: PARA ENTENDER LA NATURALEZA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

El enfoque de la matriz estadocéntrica (MEC), parte del supuesto de que las estructuras fundamentales de las sociedades latinoamericanas fueron resultado de la acción del Estado o, en términos del enfoque sistémico, de la acción del subsistema político sobre los otros subsistemas²².

La MEC es una herencia de los modelos teóricos europeos que dan por sentado que el Estado es una especie de representación de la sociedad, su síntesis, pero que en el ámbito latinoamericano se

22. Cavarozzi, Marcelo. "Partidos Políticos, Desestatización y Reforma Estructural: ¿El Retorno de la Política en América Latina?" en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Fernando Carrillo Flórez, Editor. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

resuelve con una relación desigual de fuerza y de influencia en favor del Estado, específicamente en favor de los poderes ejecutivos -los gobiernos- y en detrimento de los parlamentos y de la sociedad civil, lo que da un signo distintivo a la política y a la acción colectiva, pues el Estado adquiere una centralidad decisiva en la vida de las sociedades latinoamericanas.

Según Cavarozzi²³, lo que caracteriza la matriz estadocéntrica como signo distintivo de los regímenes políticos en América Latina, es que las estructuras sociales, políticas y económicas, evolucionaron a partir de la acción del Estado. Lo nacional fue posterior a lo estatal. El aporte de O'Donnell, resaltado por Pérez Baltodano²⁴, es el de llamar la atención sobre el Estado en América Latina, que si bien ha tenido un protagonismo fundamental en la construcción de las identidades nacionales, no es la síntesis de la sociedad y, su relativa hegemonía ha estado condicionada por una legitimidad desigual proveniente de su escasa representatividad y de su dependencia económica externa. La débil conducción política del Estado en los países de América Latina, en términos de gobernabilidad económica e integración social, constituye uno de los rasgos esenciales para entender los procesos políticos

que derivaron en los regímenes autoritarios de los 70, y en los procesos de transición a la democracia²⁵.

Este período de centralidad estatal – entre la década del 30 y del 70 del siglo pasado- trajo como consecuencia la incorporación de sectores medios y populares, especialmente urbanos, a la esfera de lo político, con lo que el Estado incrementó su legitimidad y contribuyó a la consolidación de procesos de integración nacional que venían dándose desde la época de la Independencia de las coronas españolas y portuguesa.

Esta aparente fortaleza del Estado en el modelo de la MEC resultó ser sólo una ilusión. La dinámica de integración de sectores medios al aparato estatal, como una forma de atender las demandas en economías que no eran de pleno empleo, sin modificar el sistema de incentivos de los funcionarios públicos, y la baja capacidad de auto regulación de los intereses económicos, llevó a un copamiento irracional del aparato burocrático y a un sistema de proteccionismo exacerbado que a la postre condujo a las situaciones de endeudamiento público y precios artificiales en la economía que llevaron a la crisis del modelo estadocéntrico, cuya signo más visible fueron las dictaduras del Cono Sur.

23. *Ibíd.*

24. Pérez Baltodano, Andrés. "Estado, Soberanía y políticas públicas en América latina", en *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: Tensiones y Contradicciones*. Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad, 1997.

25. O'Donnell, Guillermo & Schmitter, Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inermes*, España, Paidós, 1994.

Retomando a Cavarozzi, veamos cuáles son los elementos centrales de la MEC: *“El primero consiste en que, con esta matriz, con este modo de hacer política y de hacer economía, se amplió la participación política, que es otra manera de decir que la política de masas reemplazó a los regímenes oligárquicos. Esto se dio a través de diferentes tipos de mecanismos y procesos. En algunos casos, como México y Bolivia, con procesos revolucionarios; en otros, a través de la implantación de sistemas partidarios amplios; y en otros, también, con los desarrollos de formas de dominación carismática. Es decir, que el primer rasgo de esta matriz estadocéntrica es la ampliación de la participación política.*

El segundo elemento es la expansión de las arenas públicas. ¿Qué quiere decir esto? Que durante la etapa estadocéntrica se dio una serie de procesos a nivel de la economía que ampliaron la esfera de intervención y de acción del Estado. Específicamente, se pueden mencionar dos componentes de este proceso de expansión de las arenas públicas: por un lado, el hecho de que los países de América Latina se volvieron más autárquicos, más autónomos, en función de su vinculación también con la aparición de ideologías y propuestas económicas nacionalistas. Por otra parte -y esta distinción es necesaria porque el primer componente obviamente se refiere a la relación con el exterior, y

el segundo más bien al manejo interno-, se expandió el manejo político de los procesos económicos fundamentales. Para decirlo muy sintéticamente, esta expansión de las arenas públicas implicó, en el campo de los procesos económicos, que el mercado fue reemplazado por la política.

El tercer elemento de esta matriz es lo que yo llamaría la vigencia de una metáfora del desarrollo nacional. Ocurrió con diferentes matices nacionales porque, por supuesto, cobró diferentes ropajes, diferentes atributos simbólicos, dependiendo de la historia política en que esa metáfora se desarrollaba. Sin embargo, en México, Chile y Argentina, uno de los elementos básicos de la matriz estadocéntrica fue la vigencia de esta metáfora del desarrollo nacional²⁶.

El período histórico de la implementación de la MEC en América Latina va desde finales de la Primera Guerra Mundial hasta la década de los 70's y los 80's, como en el caso colombiano y uruguayo, que son los dos países que más retardaron en desmontar el modelo económico que caracterizó este modelo de conducción política.

La reforma del ajuste estructural se orientó por darle un nuevo sentido al rol del Estado en el aspecto económico con características que revisaremos en el acápite siguiente. Sin embargo, nuestra hipótesis es que la crisis de la MEC, y el consecuente

26. Cavarozzi, Marcelo. *Consolidación democrática y orden político en América latina después del ajuste económico*. Conferencia dictada en el Instituto Federal Electoral de Méjico, 1997. Se encuentra en www.deyec.ec.ice.org.mx

cambio de modelo económico, también produjeron el desmonte de una serie de mecanismos de regulación y de mediación que habían facilitado los procesos de integración social y nacional durante esos cincuenta años. Uno de los pactos implícitos que empezó a dar señales de desgaste en la década de los 70, fue justamente el del equilibrio fiscal y el de la inflación, los factores que finalmente desatarían la crisis del modelo.

Antes del ajuste, el Estado jugaba un papel de asignación de costos y beneficios entre los distintos actores sociales, pero el fenómeno inflacionario empezó a afectar a los sectores medios, y el gasto público creciente a los sectores productivos, vía más impuestos o restricciones cambiarias que encarecían el crédito. La falta de conducción política equilibrada de esta tensión -como en el caso de Allende en Chile-, desató las dictaduras militares que al implementar medidas económicas de liberalización de la economía, ajuste en la balanza de pagos, estabilización de los precios relativos, privatizaciones, enviaron una señal del tipo de reformas que debían adoptarse independientemente del tipo de régimen político. El desmonte de la MEC supuso entonces cambiar un sistema con

predominio del subsistema político -y aquí no vamos a decir si esto era mejor o no-, por uno donde predomina el subsistema económico influido más por la dinámica internacional del capital que por las lógicas internas de integración social, dada la baja institucionalidad de los actores políticos para incidir en los procedimientos y en los resultados finales de producción y asignación.

4. UN REPASO A LAS REFORMAS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL Y A LA CONCEPCIÓN DE ESTADO QUE LAS INSPIRA. EL MARCO NORMATIVO

La reforma del Estado en América Latina empieza a gestarse en la década de los 70, y se consolida en la década de los 80 del siglo pasado. La reforma originada en los desequilibrios macroeconómicos²⁷ es la que nos interesa para efectos de nuestro análisis, porque es esa la causa que de manera explícita se argumenta como origen de los cambios experimentados durante el ajuste, sin que ello signifique que descartemos que esa postura también es de naturaleza profundamente política, en la medida en que también se habló de transformar las democracias del continente

27. Por equilibrio macroeconómico entenderemos, como equilibrio interno, baja inflación, bajo desempleo y presupuesto fiscal balanceado -ingresos y gastos-; y como equilibrio externo, una balanza de pagos sin déficit, y en caso de que exista, que este sea financiable. Ver, en Meller, Patricio. "El modelo económico y la cuestión social", en *Revista Persona y Sociedad*, Volumen XV, No. 1: Chile después de los Noventa: Encrucijadas de Nuestro Desarrollo, Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado, ILADES, 2001.

en democracias *governables*, en palabras del entonces secretario de Estado de los Estados Unidos, Henry Kissinger²⁸.

El desafío de la gobernabilidad en América Latina puede entenderse como *“por un lado, asegurar la permanencia de un orden político democrático, dotado de instituciones cada vez más representativas y de mejor calidad, y garantizar la creciente participación ciudadana en los procesos decisivos. Por el otro, avalar, con una acción gubernamental eficaz y eficiente, la modernización, la readecuación y el desarrollo sostenido de la economía nacional, con el fin de lograr una creciente y equitativa redistribución de los recursos y los ingresos producidos por el desarrollo”*²⁹.

En la lógica de los artífices del ajuste estructural, la segunda parte de la ecuación no estaba funcionando y era necesario un replanteamiento del rol del Estado —una reingeniería estatal— para asegurar que la primera parte de la ecuación se cumpliera. En el Cono Sur, el procedimiento se invirtió: recuperar el crecimiento económico prescindiendo de un orden político democrático.

En 1985, el entonces secretario del Tesoro de los Estados Unidos, James Baker, defendió la necesidad de reformas estructurales para aliviar el tema de la deuda ex-

terna y del déficit fiscal en América Latina, como factores que podían hacer colapsar el sistema económico internacional. En 1989, el economista John Williamson, investigador del Institute for International Economics de Washington, sistematizó las medidas de política que se habían sugerido desde el Plan Baker, tales como liberalización del comercio, disciplina fiscal, las reformas tributarias, en especial las orientadas a reforzar los llamados impuestos indirectos, desregulación de actividades de servicio público, liberalización de las tasas de interés para hacerlas más competitivas, gasto público financiado, reducción de aranceles para abrir la economía a la inversión extranjera, reformas a la justicia tendientes a crear marcos institucionales donde se protejan los derechos de la propiedad, privatizaciones, descentralización, entre otras. Ese paquete de medidas fue conocido como el Consenso de Washington o decálogo de las políticas *neoliberales*. Era la vía para retomar la senda del crecimiento y la reducción de la pobreza.

Como señala Peter Bate, comentando un nuevo texto del Institute International For Economics a propósito del Consenso de Washington: *“A finales de los ochenta y a principios de los noventa, muchos de los países de la región adoptaron ta-*

28. Gascó Hernández, Mila. “Estados Unidos y América Latina: hora de decisiones”. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, en www.iigov.org

29. Ungar, Elisabeth, editora. *Gobernabilidad en Colombia, retos y desafíos*, Bogotá, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, 1993.

*les políticas, si bien en forma selectiva y con diferentes grados de entusiasmo y éxito. No faltaron políticos que ganaron elecciones prometiéndole defender la estabilidad económica. Los ingresos por las privatizaciones de empresas públicas llenaron las arcas estatales – y la de los consorcios internacionales y otros inversionistas privados, agregamos nosotros quienes aprovechando las reglas de juego desigual y la dotación inicial de recursos para competir por esas adquisiciones, se hicieron a empresas estatales. Los ministros de hacienda y los presidentes de bancos centrales que velaban por la sobriedad fiscal y monetaria eran aclamados por los inversores extranjeros que volcaron un flujo de capital sin precedentes en la región. América Latina, que había quedado a la zaga de otras regiones en vías de desarrollo, parecía lista para despegar*³⁰.

El desequilibrio macroeconómico entendido, en términos sencillos, como el crecimiento del gasto público por encima de los ingresos fiscales, cuyo déficit por lo general se financia con endeudamiento, tuvo un “*impasse*” en la década de los 80 en América Latina, cuando el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos decidió aumentar las tasas de interés en 1981 para enfrentar la inflación en ese país, lo que produjo un aumento inusita-

do en el servicio de la deuda que para la mayoría de los países resultó muy difícil de sostener.

Este desequilibrio generalmente se manifiesta en más inflación, que en economías cerradas, gracias a las restricciones para financiar el déficit en la balanza de pagos, se vuelve un fenómeno incontrolable, como en efecto sucedió en varios países de la región. En esta lógica, el objetivo central de las políticas de ajuste, por un lado es el de reducir el gasto del Estado y aumentar las fuentes de financiamiento externas e internas para cubrir ese déficit. Las medidas externas están íntimamente relacionadas con políticas de disciplina fiscal, y por esa vía preservar la confianza internacional para endeudamiento e inversión extranjera. En el frente interno, recorte de gasto y aumento de impuestos que induzcan a un superávit en la cuenta corriente como indicador de un mayor esfuerzo de ahorro nacional.

4. 1. Las distintas generaciones de reformas.

En términos generales, cuando se habla de generaciones de reformas se quiere hacer referencia a una secuencia ideal de lo que enfrentaba la reforma del Estado en

30. Kuczynski, Pedro Pablo y Williamson, John, editors. *After The Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, Institute for International Economics, 2003. El comentario de Peter Bate aparece en la revista del Banco Interamericano de Desarrollo, BID Américas, en su versión de junio de 2003, www.iadb.org.idbamerica y el texto completo de Kuczynski y Williamson en www.iie.com.publications. Para efectos de nuestro ensayo lo usamos como referencia, especialmente el capítulo de Kuczynski sobre la reforma del Estado, “Reforming the State”.

la década de los ochenta en América Latina y en los países en desarrollo. En un primer período, las reformas de primera generación, se orientaron a los ajustes en la balanza de pagos, reestructuración de los incentivos y los precios relativos para hacer más competitivas las economías; en una segunda fase, el objetivo central era la reducción del tamaño del Estado y crear escenarios institucionales —privatizaciones, descentralización y comisiones de regulación—, de manera que el sector privado y los niveles subnacionales asumieran con eficiencia actividades económicas hasta entonces confiadas al Estado y, en especial, al Estado central. En una tercera fase, lo que se ha denominado el Consenso Post Washington, el propósito es la readecuación institucional, el reforzamiento de la democracia y el involucramiento de la sociedad civil en la gestión pública para hacer sostenibles, en el largo plazo, las reformas estructurales.

Las reformas de primera generación, las del ajuste macroeconómico, no precisaron de mayores consensos políticos. De hecho, el secretario Baker señaló que esas

reformas podrían implementarse con un pequeño equipo de expertos sin necesidad de recurrir a negociaciones con el sistema político³¹. Por esa razón, en países donde hubo ruptura institucional, como en el Cono Sur, o partidos hegemónicos como Méjico, fueron de mucha más eficaz adopción, debido a que no existía resistencia ni social ni política. Esta primera generación de reformas apuntaba a poner en orden la casa y a restablecer la confianza en los inversionistas.

Esta primera fase tuvo una política social compensatoria para aliviar de manera transitoria el impacto en el recorte de muchos programas sociales, pero en términos generales, los resultados en cuanto a reducción de la pobreza, distribución del ingreso y mejoramiento de la calidad de vida de las personas, son realmente insatisfactorios³². De hecho, se presentó evidencia empírica que justificaba que en la década de los 80 los resultados, en términos de equidad social, habían sido muy pobres y eso explicaba el inconformismo social por las reformas de ajuste³³. De todos modos, hubo quienes sostuvieron que,

31. Bresser Pereira, Luis Carlos. *Reforma estatal en los 90's. Lógica y mecanismos de control*. Documento presentado al Seminario el Papel cambiante del Estado realizado en Hong Kong en septiembre de 1997, organizado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y publicado posteriormente en *Hacia el rediseño del Estado*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Tercer Mundo, 1999.

32. Vargas Hernández, José Gpe. “Los desafíos de la administración Pública en América latina”, en *Estado, Gobierno y Gestión Pública*. Revista Chilena de Administración Pública, núm. 1, Santiago, Universidad de Chile, 2002.

33. Londoño, Juan Luis, y Székely, Miguel. *Sorpresas distributivas después de una década de reformas. Latinoamérica en los noventas*. Capítulo 5, IDB, Pensamiento Iberoamericano, Banco Interamericano de Desarrollo; Documento de Trabajo 352, Madrid, España, 1998. Bandeira, Andrea y García, Fernando. “Reformas y Crecimiento en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 77, Santiago de Chile, agosto de 2002.

al menos en una primera fase, era necesario sacrificar equidad para obtener eficiencia económica.

La discusión sobre el desempeño social, de todos modos, no está zanjada definitivamente. En la literatura especializada se encuentran quienes defienden que, al menos el crecimiento económico, como condición necesaria aunque no suficiente para reducir la pobreza, sí fue superior en los 90' al crecimiento en los 80'³⁴, y atribuyen dicha mejoría a la implementación de las reformas de ajuste. Por el contrario, hay quienes sostienen que el efecto de crecimiento fue indirecto³⁵ y no puede atribuirse directamente a las reformas. En una posición intermedia encontramos quienes consideran que la pobreza es un mal endémico de la región y que ésta no ha logrado revertirse ni siguiera en los momentos de mayor crecimiento durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial³⁶. Lo cierto es que la evidencia empírica coincide en que las tasas de crecimiento de

las décadas de 1950 a 1970 no volvieron a darse en América Latina. Ocampo³⁷ indica que la tasa de crecimiento en esa época de modelo de desarrollo estimulado por el Estado fue de 5.5% anual, en promedio; mientras que en los 90', esa tasa se situó en un 3.25 anual.

El regreso de la democracia en la región venía acompañado del desafío de mejorar el bienestar de los ciudadanos, lo cual, a la luz de las cifras de los indicadores sociales, sigue siendo una tarea inconclusa para la gran mayoría de países. El tema de la concentración del ingreso sigue siendo la gran asignatura pendiente del modelo de liberalización económica, pero aún no hay consenso en atribuir tal deterioro en la equidad al período de ajuste. Londoño y Székely³⁸ sostienen que “*La dinámica distributiva en América Latina puede ser razonablemente explicada en términos de la dotación y la distribución de los recursos primarios, así como a la dinámica de acumulación de capital físico y humano*

34. Lora, Eduardo y Panizza, Ugo. “*Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina*”, Brasil, Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de trabajo 471, 2002. Bandeira, Andrea y García, Fernando, 2002. “Reformas y Crecimiento en América Latina”. En *Revista de la CEPAL*, núm. 77, Santiago de Chile, agosto de 2002.

35. Escaith H y S. Morley, citado por Bandeira y García, Ob. cit., 2002.

36. Marulanda de Rey, Nohra. “*América Latina: pobreza y desigualdad durante 50 años de reformas económicas y sociales*”. Artículos de Gerencia Social. Programa de Apoyo a la Gestión Social, Bolivia, 2000. Véase también en, Thorp, Rosemary, *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

37. Ocampo, José Antonio, “Retomar la Agenda del Desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, No. 74. Santiago de Chile, 2001.

38. Londoño, Juan Luis, y Székely, Miguel. *Sorpresas distributivas después de una década de reformas. Latinoamérica en los Noventas*. Capítulo 5, IDB, Pensamiento Iberoamericano, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo 352, Madrid, España, 1998.

durante los últimos 25 años. La dinámica de la desigualdad del ingreso ha tenido su origen además de los ciclos de ingreso y de la inversión, en la insuficiente acumulación de capital humano y en la profunda y creciente desigualdad de oportunidad de educación”.

La lección para América Latina, según estos autores, es que la reducción de gasto público y la reasignación de recursos en gasto público social, por sí mismas, no resolverían los problemas de pobreza y de desigualdad: era necesario implementar políticas públicas para enfrentar con instrumentos eficaces estas deficiencias. Es decir, los gobiernos, las elites políticas y tecnocráticas tenían un alto grado de responsabilidad en traducir estabilización económica en bienestar social. Ese era el desafío que nos llevó a las reformas de segunda generación.

Lo importante de destacar para efectos de nuestro análisis, es que es en esa primera fase de reformas donde se dan las primeras puntadas hacia lo que debería ser la disminución de la capacidad del Estado para satisfacer las demandas sociales bajo el argumento del ajuste interno. Una medida económica que a la postre tendría impactos políticos que aún no han sido internalizados por las sucesivas correcciones al proceso de ajuste, y que indica que un sector de economistas y de administradores de empresas, quienes han lidera-

do el proceso de estructuración y de implementación de la reforma del Estado en la región, o no entienden de manera integral el papel del Estado o, de hacerlo, no es de su interés incorporarlo en sus recomendaciones.

Las reformas de segunda generación, las institucionales, se orientaron a dar un mayor papel al sector privado en la provisión de servicios públicos, y a la reducción del papel del Estado en la asignación de los recursos, en la determinación de los precios relativos y en los incentivos a los agentes económicos. Es la época de las privatizaciones, la externalización de servicios que habían sido monopolio estatal (*outsourcing*), la descentralización y la incorporación en la gestión pública de la llamada Nueva Gerencia Pública, que suponía la implementación de herramientas propias de la gestión privada en el quehacer estatal.

En esta segunda fase de reformas, y como consecuencia del auge de las teorías neoinstitucionales³⁹, en las que el Estado es percibido como la esfera de legitimación donde los actores económicos y sociales realizan los intercambios económicos con la mayor eficiencia económica posible, debe replantarse su papel con el fin de que pueda proveer y consolidar un marco institucional que reduzca los costos de transacción de dichos intercambios económicos, ga-

39. North, Douglas. *Instituciones, cambio y desempeño económico*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, Reimpresión, 1995.

rantice los derechos de propiedad y haga respetar las reglas de juego⁴⁰.

Las reformas de la llamada tercera generación apuntan a hacer sostenibles las reformas de las dos primeras generaciones, bajo el supuesto de que es necesario reforzar los procesos democráticos y de fortalecer la función del Estado como institución. Así mismo, busca incorporar en la gestión pública a la sociedad civil organizada como factor de transparencia en la asignación de recursos públicos. Es una etapa cuya visibilización e implementación es muy incipiente y que se caracteriza por plantear una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil como condición del desarrollo⁴¹.

4.2. La naturaleza del Estado en las políticas de ajuste

En su informe sobre el desarrollo mundial de 1997, el Banco Mundial hizo explícita su noción de Estado. Sin embargo, más que una definición normativa, se ocupó de una definición operativa, cuando señaló que: *“Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y ser-*

*vicios – y las normas y las instituciones- que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz”*⁴². A diferencia de la perspectiva anterior, donde el Estado era entendido como un agente del desarrollo implicado directamente en actividades económicas, en la nueva concepción del Estado, éste es un catalizador e impulsor institucional del desarrollo, lo que supone que por razones de eficiencia económica, el sector privado nacional y transnacional, las organizaciones no gubernamentales, pueden y deben cumplir tareas en la prestación de servicios públicos que antes estaban restringidos a la intervención estatal.

Uno de los primeros cambios que señala el Banco debe darse para hacer viable una reforma del Estado volcada hacia la eficiencia, es la necesidad de promover consensos políticos y sociales que permitan establecer una redefinición de las responsabilidades del Estado. Es decir, un diálogo entre los distintos sectores políticos y sociales sobre cuál es el tipo de Estado que se necesita, tanto en su tamaño, como en el tipo de actividades que administrará directamente. Es decir, es un lla-

40. Parada J, Jairo. “Economía Institucional Original y Nueva Economía Institucional: semejanzas y diferencias”, en *Revista Economía Institucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, primer semestre de 2003.

41. Reilly, Charles A. “El equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Las ONG para un nuevo consenso de desarrollo”, en *Pobreza y desigualdad en América Latina, temas y nuevos desafíos*. Víctor E. Tokman y Guillermo O’Donell; compiladores. España, Paidós, 1999.

42. Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. *El Estado en un mundo en transformación*, Washington, 1998.

mado de atención de que la receta de la reforma del Estado no puede aplicarse de la misma manera en todo tiempo y lugar. Éste fue un descubrimiento tardío para el Banco y para otros organismos financieros internacionales como el BID, pues si hay un déficit en la implementación de las reformas estructurales, justamente es el de los consensos políticos y sociales.

Durante la década que va de 1985 a 1995 hay un excesivo peso en la lectura económica de la reforma y un olvido del aspecto institucional y político de la misma⁴³. No en vano, en el Informe de 1997 el Banco señalaba que se empezaba a tener conciencia –como si hubiera sido muy difícil preverlo antes-, de la complementariedad entre Estado y mercado: el Estado provee el marco institucional donde el mercado se desenvuelve. El nombre del Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2002 del Banco Mundial, *Instituciones para los mercados*, es suficientemente demostrativo de lo que decimos.

Esta sinergia aparentemente natural del Estado con la economía es una idealización de las relaciones entre la esfera política y económica. Como sostuvimos en

otra parte: “*La debilidad de este modelo de análisis – el neoinstitucional- es que idealiza las relaciones entre Estado y sociedad, atribuye un carácter casi mágico a las instituciones, de suerte que algunos autores hablan de que North sustituye la mano invisible del mercado por la mano invisible de las instituciones*”⁴⁴.

Este déficit de pensamiento sobre el contenido político y social de la reforma del Estado favoreció un enfoque orientado a la disminución del papel de éste, sin que ello estuviera acompañado de una reforma cualitativa sobre su quehacer y, en especial, sobre cómo llenar los vacíos que dejaba el hecho de pasar de ser un agente del desarrollo a un socio estratégico del mismo. Según Bresser Pereira⁴⁵, para el Banco Mundial reforma del Estado significa *downsizing* (*adelgazamiento o reducción*), y aún es muy incipiente la discusión en esos escenarios –y por consiguiente, en los gobiernos, donde las agendas están sujetas a la línea programática de estos organismos por razones de la dependencia en materia de financiamiento y de carta de presentación ante los mercados internacionales-, para abordar con seriedad la refor-

43. Haggard, Stephan. “La Reforma del Estado en América Latina”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 11, Caracas, Venezuela, 1998.

44. Cuervo Restrepo Jorge Iván. “Ajuste estructural y desempeño económico en el Cono Sur”, en *América Latina: herencias y desafíos*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, colección Pretextos, núm. 22, 2003. En esa oportunidad se señaló el siguiente texto como referente de esa discusión sobre la idealización que supone el enfoque neoinstitucional: Valdivieso, Susana. “North y el cambio histórico: luces y sombras de la Nueva Historia Institucional”, en *Revista Economía Institucional*, núm. 4; Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía, 2001.

45. Bresser Pereira, Luis Carlos. *Reforma estatal en los 90's*. Ob. cit.

ma cualitativa o reforma gerencial y más aún, la reforma política y social del Estado. El ajuste hizo estados más pequeños, pero no más eficaces ni eficientes, pues no se ocupó de mejorar la capacidad para producir políticas públicas.

La otra fuente teórica de donde se inspira la reforma del ajuste estructural del Estado es la nueva economía institucional (NEI), que parte del supuesto antropológico (individualismo metodológico) según el cual, los individuos en sus decisiones maximizan su bienestar, condición que también se aplica a los burócratas, quienes, respecto de los políticos, que son sus nominadores, se encuentran en una situación de asimetría de información y en una relación agente-principal, que hace muy difícil que orienten su trabajo en la defensa del interés general, pues tienden a maximizar su beneficio. Igualmente, los políticos respecto de sus electores también se encuentran en una situación que hace muy difícil que ajusten sus comportamientos a la defensa de un interés que no sea el de cada persona. Para la NEI, que se alimenta de algunos conceptos de la llamada nueva microeconomía, la reforma institucional se entiende como la política pública orientada a mejorar el desempeño económico modificando una serie de restriccio-

nes sociales y entornos institucionales para alterar los incentivos de los burócratas⁴⁶. Para el enfoque neoinstitucional, el Estado burocrático no contribuye en los intercambios económicos eficientes porque es un generador permanente de costos de transacción que, por lo general, favorece a grupos de presión que lo han *capturado* para la defensa de sus intereses. Por ello, la disminución de la intervención del Estado es un objetivo de política, ya que es necesario impedir que sindicatos, burócratas y políticos modifiquen las reglas de juego en su favor y hagan aún más ineficiente y costoso el funcionamiento del Estado.

Las lecciones aprendidas sobre la reforma del Estado en América Latina para el Banco Mundial destacan la importancia de las instituciones políticas en la elección del tipo de reforma que se adopte y la legitimidad de los procesos de reforma, que no sólo deben atender el tema fiscal, sino en incrementar los niveles de gobernabilidad de los países.

En esa medida, coincidimos con Breseer Pereira⁴⁷ en que hacia el futuro, los temas que deberán hacer parte de una reformulación de la reforma del Estado serán los de establecer con claridad los ámbitos de intervención del Estado donde el sector privado puede intervenir con ma-

46. Eggertsson, Thráinn. "Reforma estatal y teoría política institucional", en *Hacia el rediseño del Estado*. Gandour, Miguel y Mejía, Luis Bernardo, compiladores. Bogotá, Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación, 1999.

47. Breseer Pereira, Luis Carlos. "Reforma estatal en los noventa: Lógica y Mecanismos de Control", en *Hacia el Rediseño del Estado*. Gandour Miguel y Mejía Luis B., compiladores, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación, 1999.

yor eficiencia sin perder de vista la defensa del interés general, la definición de marcos regulatorios de las actividades privadas que incentiven la inversión y protejan al ciudadano, incrementar la gobernabilidad, profundizar la democracia, fortalecer las instituciones como supuesto de todo lo demás, mayor participación de los niveles subnacionales en la provisión de ciertos bienes públicos, y tener como fines de la gestión estatal, la reducción de la pobreza, de la concentración del ingreso y elevar la calidad de vida de estas y de futuras generaciones en una perspectiva de desarrollo sostenible.

5. LA REFORMA DEL ESTADO EN COLOMBIA: ENTRE LA REINSTITUCIONALIZACIÓN Y EL PREDOMINIO DE LOS PODERES FÁCTICOS. UNA RÁPIDA CONTRASTACIÓN CON ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

“El Estado colombiano, mirado tanto histórica como comparativamente, es y ha sido desde sus comienzos, un Estado pequeño, pobre y débil”⁴⁸. Esa es la afirmación con que Ana María Bejarano empieza su excelente ensayo sobre el fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Na-

cional y que le da pie para señalar que el proceso de construcción -y de reforma, agregamos nosotros- del Estado colombiano se caracteriza por ser un tema jalonado por el poder ejecutivo en función de intereses, necesidades y circunstancias que hicieron que se fortaleciera más en una áreas que en otras, según los condicionamientos de esos intereses, fundamentalmente los tramitados por medio de los partidos políticos Liberal y Conservador.

Hacemos nuestra esa precisión metodológica para señalar que el Estado en Colombia, como objeto de estudio, ha sido, en unos casos sobredimensionado en su capacidad de regulación y en otros subestimado en su capacidad de conducción política.

Nuestro punto de partida para analizar la reforma del Estado en Colombia es que nuestro Estado es un *Estado poroso*, metáfora que usaremos para llamar la atención sobre que él tiene diferenciadas fortalezas y debilidades, tanto desde el punto de vista territorial como institucional. Si aceptamos que los dos atributos de la fortaleza de un régimen político en función de las articulaciones con la sociedad, como atributo de gobernabilidad, son la institucionalidad y la territorialidad⁴⁹, el Estado colombiano tiene institucionalidad y

48. Bejarano, Ana María. “El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional”, en *Revista Controversia*, núm. 169, Segunda Etapa, Bogotá, Cinep, noviembre de 1996.

49. Medellín, Pedro. Inestabilidad, incertidumbre y autonomía gubernativa restringidas: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en países de Baja Autonomía Gubernativa, en *Revista del CLAD*, núm. 10 Caracas, 1993.

territorialidad diferenciadas, es decir, hay temas, como el de la política económica con un entorno de alta institucionalidad, y regiones como Bogotá, Medellín, Cali y en general, las capitales de los departamentos y otras ciudades intermedias, donde el Estado tiene una importante presencia y consolidación territorial. En estos puntos nadie podría sostener con consistencia que hay un colapso del Estado⁵⁰.

De otro lado, hay temas como el de la política social —que no el del gasto social— con muy baja institucionalidad, o lugares del territorio, con precaria o ninguna presencia y consolidación territorial. La tesis de Ana María Bejarano es que dicha selectividad puede explicarse en función de dos factores: Por un lado, el Estado ha crecido y se ha fortalecido allí donde ha habido desarrollo económico⁵¹, y también allí donde fue necesario que el Estado creciera para cumplir con el pacto de reparto burocrático que caracterizó el Frente Nacional, donde los criterios de eficiencia económica y racionalidad funcional no hacían parte de la agenda política de la reforma del Estado.

Compartimos plenamente esta tesis, y agregamos que para los efectos de un análisis de la reforma del Estado en Colombia en el período del ajuste estructural, sustentado en el adelgazamiento de su tamaño para contribuir a la reducción del déficit fiscal, ha permitido que se profundice esta selectividad, tanto institucional como territorial, permitiendo —gracias a procesos que habría que analizar en cada caso y en cada región, pero que desbordan las pretensiones de este ensayo—, que el espacio dejado por el Estado, en especial en su incapacidad de penetrar todo el territorio mediante políticas integrales de seguridad, justicia y políticas tributarias y sociales compensatorias a la transición del modelo de desarrollo, haya sido copado por lo que llamaremos *los poderes fácticos*.

La noción de *poderes fácticos* ha sido usada en la ciencia política contemporánea para denotar algunas situaciones como la chilena, donde luego de la transición a la democracia se habla del poder que de hecho ejercen los militares, los medios de comunicación, los gremios económicos y

50. Según Medellín, citando a Poulantzas y a Bobbio, “*la autonomía relativa del Estado respecto de la sociedad está referida a la Unidad de Poder Político (UPPI) y a la Unidad de Acción Institucional (UAI). La UPPI se construye en torno del conjunto de estructuras y prácticas institucionales de poder político que se generan cuando el Estado, por sí solo, es capaz de producir y proyecta, poder coactivo en el control de las tensiones y los conflictos, poder jurisdiccional en el cumplimiento y aplicación de la ley, poder regulador en el encauzamiento pacífico de los procesos políticos, económicos y sociales, y poder impositivo en la consecución de los recursos necesarios para financiar el cumplimiento del funcionamiento del aparato burocrático. La UAI se construye en torno de las estructuras y prácticas organizacionales que se generan cuando el aparato estatal proyecta, por sí solo, un principio de especialización funcional y un principio de estructuración jerárquica del poder*”. Ver Medellín, Pedro. Ob. cit.

51. Esta hipótesis se conoce como la Ley de Wagner, que postula que existe una respuesta positiva y dinámica del gasto público en relación con el crecimiento de la economía. Ver, Uribe López, Mauricio. “La importancia del Estado en Colombia”, en *Revista Foro* núm. 28, Bogotá, enero de 1996.

la Iglesia Católica sobre las instituciones chilenas. Dichos poderes fácticos son la condición de posibilidad de la institucionalidad chilena, son su límite natural⁵².

Nos valemos de esa expresión para señalar que en Colombia existen unos *poderes fácticos* que le disputan al Estado territorialidad e institucionalidad, sin que lo colapsen, sin que pierda la capacidad de conducción política y económica que caracteriza a un Estado más o menos desarrollado.

Los *poderes fácticos* no son necesariamente ilegales, como las guerrillas, los paramilitares o los narcotraficantes. También los hay legales, como los gremios económicos, las Ong o los sindicatos -cada uno con un ámbito de influencia distinto-, que funcionan dentro de la legalidad y ejercen su poder en las fisuras del Estado. Todos estos poderes se ejercen sin ningún control democrático, y a expensas de las instituciones.

Los *poderes fácticos* hacen presencia en dos escenarios. Uno territorial, como el de la guerrilla en zonas de colonización, en zonas de actividad de frontera agrícola, minera y allí donde hay cultivos ilícitos⁵³. O como el de los paramilitares allí donde opera la guerrilla, pero también donde hay intereses económicos rentísticos sobre la tierra⁵⁴.

Igualmente, está el poder que ejercen los narcotraficantes, tanto en el nivel rural, donde comparten su espacio, de manera pacífica o no, con guerrilla y paras, como en el nivel urbano donde ejercen una especie de poder invisible de intimidación en sus zonas de influencia frente a las autoridades judiciales y de policía⁵⁵. Este control territorial de los *poderes fácticos* ilegales puede traducirse en control institucional, cuando la apuesta es la de penetrar las administraciones municipales, como sucede en muchas partes del país.

52. Portales, Felipe. *Chile: una democracia tutelada*. Santiago de Chile, Sudamericana, 1999. La expresión la hizo popular el político de centro-derecha Andrés Allamand.

53. Camilo Echandía ha demostrado que la guerrilla hace presencia no sólo donde hay pobreza, sino también donde hay disputa de renta, pero consolida su poder allí donde hay insuficiencia estatal. Ver, "Expansión Territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia", en *Reconocer la paz para construir la guerra*. Deas, Malcolm, y Llorente, María Victoria, compiladores, Bogotá, Cerec, Norma, 1999.

54. Fernando Cubides ha documentado muy bien las razones de la presencia paramilitar más allá de la causa insurgente, generalmente asociada a proyectos de consolidación de latifundios o control de zonas de cultivos ilícitos. Ver, "Los paramilitares y su estrategia", en *Reconocer la paz para construir la guerra*. Deas, Malcolm, y Llorente, María Victoria, compiladores, Bogotá, Cerec, Norma, 1999.

55. El poder ejercido por el narcotráfico hacia finales de la década de los 80, cuando acorraló a la sociedad urbana colombiana y a las instituciones, es una buena muestra de la influencia de un poder fáctico y de cómo, rebasados ciertos límites, sí pueden hacer colapsar al Estado. El proceso constituyente de 1991, partidos más ciudadanía, para simplificar el fenómeno allí representado, fue la manera como se *acondujó* a este poder fáctico para que se replegara a su justo espacio de influencia. Lo que demuestra que una de las hipótesis de este trabajo, la de la violencia como recurso de algunos poderes fácticos y como factor de estabilización del funcionamiento del sistema (sistema político-régimen político-Estado), tiene sus límites. Debo esta apreciación a Eduardo Pizarro en una conversación reciente en la ciudad de Bogotá.

El otro escenario es el institucional, donde operan los *poderes fácticos* legales, como el clientelismo, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales que, en las recientes reformas del Estado han empezado a jugar un papel importante en la prestación de servicios sociales⁵⁶; y grupos de interés y gremios económicos, de todo tamaño y procedencia, que usufructúan el Estado en su debilidad, por lo general, mediante la corrupción, la evasión y la elusión tributaria, o presionando por medio de la financiación de campañas políticas para obtener prebendas de todo orden para el ejercicio de su actividad económica sin la molesta intervención del Estado.

Recientemente el Banco Mundial publicó un estudio⁵⁷ en el que señala que el Estado colombiano está capturado por grupos de interés. Allí el Banco define la captura del Estado “*como la capacidad de grupos de interés para influir a través de prácticas corruptas en los procesos de decisión política en los ambientes, legislativos, ejecutivos y regulatorios*”. Este estudio es una buena evidencia empírica de la hipótesis de los *poderes fácticos*. Sin embargo, esa precariedad de Estado y la persistencia de los *poderes fácticos* no es un síntoma de crisis de legitimidad ni de persistencia de

lo que en términos weberianos llamaríamos crisis de dominación. Ni siquiera es un factor de desestabilización, a pesar de los altos índices de violencia.

En Colombia hay una desconfianza estructural al Estado, que puede leerse como un legado de la política del siglo XIX. En efecto, lo que podríamos visualizar como Estado, era el resultado de cada guerra civil materializado en una Constitución en la que no se daban garantías al vencido, quien se veía obligado a recurrir a la guerra para imponer su modelo de organización política. Esa es nuestra impronta histórica que sólo se superó con el Frente Nacional.

El Estado que surge del Frente Nacional es de una debilidad selectiva como resultado de una apuesta política en la que han participado partidos políticos y *poderes fácticos*, lo que le da al aparato estatal una apariencia de porosidad, con zonas de alto desarrollo y alta legitimidad y capacidad de regulación, y zonas de muy baja institucionalización, con escasa legitimidad y muy poca capacidad de regulación de los conflictos sociales.

El Estado colombiano es un Estado con distintos niveles de legitimidad, o como lo ha sostenido Ana María Bejara-

56. El modelo Forec para la reconstrucción del eje cafetero es un buen ejemplo de este desdoblamiento estatal. Ver, Cuervo Restrepo, Jorge Iván, *La gestión de lo público más allá de lo estatal: La intervención del Fondo para la reconstrucción y desarrollo social del eje cafetero*, Forec. Universidad Nacional de Colombia, Red de Solidaridad Social, Armenia, 2003.

57. Banco Mundial. *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: desarrollando una estrategia anti-corrupción para Colombia*, Bogotá, 2002.

no⁵⁸, se trata de un Estado que se ha fortalecido de manera selectiva. Es decir, hay zonas de ese Estado, tanto a nivel territorial como temático, donde encontramos una alta capacidad de regulación de conflictos y de conducción política, y otras, donde esa regulación y esa conducción la ejercen los *poderes fácticos*, en especial los ilegales y el clientelismo. No podemos hablar, sin embargo, de un segundo colapso del Estado ni de una crisis de legitimidad, lo que tenemos es un Estado de legitimidades desiguales y un sistema y un régimen políticos que han logrado cierta estabilidad y continuidad en medio de la violencia.

Algunos de los textos que empezaron a dar cuenta de este fenómeno de desmonte del Estado en la década de los ochenta indicaban que la llamada irrupción del estado⁵⁹ era un síntoma de la crisis de hegemonía del régimen político. No hay tal crisis de hegemonía⁶⁰. De una manera desordenada, amorfa, heterogénea, incompleta, el Estado colombiano, durante los últimos cuarenta años, ha ido consolidando su hegemonía permitiendo que esos

poderes fácticos, que en el fondo no son una amenaza para su gobernabilidad y persistencia, se apropien de ciertas esferas temáticas y de ciertos territorios. Este proceso de consolidación diferenciada de su hegemonía se vio reforzado con el proceso constituyente que dio origen a la Constitución de 1991, a las instituciones allí contenidas como la Corte Constitucional, la autonomía del Banco de la República, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, la acción de tutela, el gasto público social constitucionalizado, la descentralización político administrativa, entre otros⁶¹.

Cuando se contrasta esta caracterización, que es el eje de nuestro ensayo, con la experiencia de otros países de la región, se encuentra que el desmonte de la matriz estadocéntrica en Chile dio como resultado un régimen político en el que conviven, por un lado, una alianza partidista de centro-izquierda, los llamados partidos por la Concertación por la Democracia que ejerce, el poder desde 1990, con los llamados poderes fácticos chilenos en una suerte de pacto ideológico sostenido por

58. Bejarano, Ana María. "El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional", en *Revista Controversia*, núm. 169, Segunda Etapa, Bogotá, Cinep, 1996.

59. Palacio, Germán, compilador. *La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana*. Bogotá, ILSA, CEREC, Bogotá, 1990.

60. Ni en sentido gramsciano como un bloque de poder heterogéneo que logra imponer sus representaciones sociales, ni en el sentido de Poulantzas como *la manifestación hegemónica del Estado capitalista representante de una clase dominante*.

61. La elección de Álvaro Uribe Vélez puede entenderse como una manifestación más de un incipiente consenso social de continuar con este fortalecimiento selectivo del Estado -basta revisar las apropiaciones de gasto público militar- para enfrentar el poder fáctico de la guerrilla, cuyo poder de destrucción se convierte en un factor de desestabilización, incluso regional.

la democracia que ha preservado el núcleo central de las reformas de ajuste estructural. Como dijimos en otro lado: “*El signo distintivo del discurso económico de la dictadura, que algunos lo han calificado como el “lado bueno del régimen”⁶², fue el de haber optado por el sector privado como el elemento dinamizador de la economía, en detrimento del papel que, en el desarrollo económico, podía jugar el Estado, tanto en su fase de estímulo al crecimiento a la economía como de distribución de la riqueza. El hecho de que la Concertación haya respetado el modelo económico en sus componentes esenciales, y sólo haya introducido modificaciones importantes en materia de redistribución por medio de políticas sociales⁶³, indica que el diseño institucional impuesto por la dictadura ha sido respaldado por los acuerdos políticos que se originaron en la transición a la democracia. Dichos acuerdos políticos, que representan consensos sociales precarios pero eficaces, han permitido un diseño institucional que explican, en parte, el buen desempeño económico de Chile*”⁶⁴.

Es un hecho que Chile fue el país que llevó hasta sus últimas consecuencias el modelo de ajuste estructural y el país que, en términos relativos, ha obtenido mejor

desempeño económico en cuanto a crecimiento de la economía, del ingreso per cápita, reducción de la pobreza y de disminución del tamaño del Estado, no así en cuanto a equilibrio regional, mejor distribución del ingreso y fortalecimiento de la ciudadanía.

De otro lado, la reforma del Estado en Argentina produjo un sobredimensionamiento del sistema político y de los gobiernos regionales inducido por la fuerza social de los distintos sectores peronistas, en detrimento del poder presidencial, lo que desequilibró al régimen político que terminó devorado por los intereses partidistas.

La crisis de Argentina es, fundamentalmente, una crisis del Estado, una crisis fiscal, una crisis de la burocracia de administrar el interés general, una crisis de financiamiento del sector público, una crisis de representatividad y de legitimidad de sus instituciones políticas, es decir, una acumulación de distintas crisis que, recordando a Waldman⁶⁵, condujo a un proceso de desintegración social sin precedentes, hoy recuperándose lentamente con la elección de Néstor Kirchner.

Esta crisis política se manifiesta en un inestable equilibrio entre un hiperpresi-

62. Benavente, Andrés. “El Régimen de Pinochet de Carlos Huneeus”, en *Revista Perspectivas*, Volumen 5, Número 1; Universidad de Chile Departamento de Ingeniería Industrial, Santiago de Chile, Chile, 2001.

63. Meller, Patricio. “El Modelo Económico y la Cuestión Social”, en *Revista Persona y Sociedad*, Volumen XV núm. 1: Chile después de los Noventa: Encrucijadas de Nuestro Desarrollo, Universidad Alberto Hurtado. ILADES; Santiago de Chile, Chile, 2001.

64. Cuervo Restrepo. Ob. Cit.

65. Citado por Juan Pablo Cafiero. *Breve interpretación de la crisis argentina. Aportes desde el Diálogo Argentino*, Buenos Aires, 2002.

dencialismo atado a las demandas de los actores políticos, en especial los gobernadores provinciales, la fragmentación del Congreso que sólo ofrece mayorías circunstanciales que no permiten un sostenido y creíble margen de maniobra a los gobiernos, sobre todo en materia de política económica, y una radical desafección de los ciudadanos con la intermediación política. Es el ejemplo más claro en América latina de crisis de representación y de crisis de legitimidad del sistema y del régimen político producido por una reforma centrada en el cambio del rol del Estado en la economía sin complementarse con una reforma en el campo político y social.

En otra dirección, Uruguay es el país que junto a Colombia más se demoró en implementar las reformas de Ajuste Estructural, gracias a la alianza partidista entre el partido Colorado y el Partido Nacional o Blanco, que lograron un arreglo institucional donde el Estado ha tenido un importante papel benefactor. Es decir, la transición a la democracia supuso un acuerdo político e institucional que dejó muy poco espacio para la emergencia de *poderes fácticos*. Se trata de un régimen político disciplinado por el sistema político con altos niveles de legitimidad que ha logrado importantes indicadores sociales.

Sin embargo, la vulnerabilidad de la economía es estructural. El impacto de la crisis brasileña y argentina supone un desafío actual para el Estado uruguayo, pues ante el deterioro de los indicadores eco-

nómicos y sociales, el pacto político e institucional que blindó al país contra una reforma de ajuste estructural radical, parece estar llevando al límite sus posibilidades de estabilización y traducción de las demandas sociales en políticas públicas eficaces.

En los últimos tres años, entre otras causas por la reducción de las exportaciones carne y el aumento de la presión de financiamiento de la previsión social, Uruguay ha vivido una recesión que se refleja en una caída en el PIB de 19.2% y en la suscripción de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que estableció la necesidad de reducir el tamaño del Estado. Como consecuencia de este acuerdo, se aprobó la Ley de Estabilidad Fiscal por medio de la cual se busca reducir el déficit del sector público a 2.5% del PIB.

La reforma del Estado en el Perú estuvo signada por el cansancio de la sociedad y de los organismos internacionales con el gobierno populista de Alan García que hizo colapsar la economía peruana. Con la elección del *outsider* Fujimori se dieron los consensos necesarios para reformar el Estado en un contexto de fortalecimiento de las funciones de policía, de justicia y militar como resultado de la lucha contra Sendero Luminoso, énfasis que finalmente condujo a un rompimiento del régimen político democrático con el gobierno autoritario de 1992 y a una disolución del sistema político.

El consenso sobre la necesidad de apoyar al Estado en su lucha contra Sendero sin los suficientes controles demo-

cráticos y sin las reformas institucionales duraderas, llevó a una situación de colapso institucional que impidió consolidar algunas de las reformas de ajuste implementadas por Fujimori. El debilitamiento del Estado en temas que no fueran la seguridad y la justicia antiterrorista, permitió que en el interior del Estado peruano se incubara un *poder fáctico* de inmensas proporciones orquestado por el Consejero presidencial Vladimiro Montesinos, con los resultados conocidos en términos de crisis política, crisis económica y crisis social que, el regreso a la democracia con el Presidente Toledo, no ha resuelto.

En la Constitución peruana de 1993, el rol del Estado fue definido como subsidiario respecto del sector privado, y a pesar de las distintas reformas administrativas orientadas a reducir el tamaño del Estado, se sostiene que: “no se ha hecho un esfuerzo suficiente para, con los mismos recursos, brindar servicios de mejor calidad y cobertura o, alternativamente, se haga menos oneroso al Estado si se mantiene el actual nivel de calidad y cobertura de servicios”⁶⁶. Ese es el camino que le espera al Perú: reconstrucción de las instituciones democráticas, reforma del Estado para reactivar la economía y el empleo, fortalecimiento institucional democrático para blindarse contra aventuras autoritarias

desinstitucionalizantes y políticas sociales con participación ciudadana orientadas a mejorar las condiciones de vida de millones de peruanos. Es decir, un esfuerzo de implementación de reformas de segunda y tercera generación con el saldo de aprendizaje de la época Fujimori, en el sentido de que las instituciones, y en especial las instituciones democráticas cuentan a la hora de tener un Estado más eficaz y eficiente.

En el caso venezolano, podemos decir que el impacto social de las medidas económicas del ajuste estructural en Venezuela fueron capitalizadas por el Movimiento Bolivariano del coronel Hugo Chávez, militar que había desafiado al régimen político con su golpe de Estado de 1992. El llamado *caracazo* de 1989 fue el primer signo de alerta de un profundo malestar social y de una polarización política sin precedentes⁶⁷. Esta manifestación social indicaba el rechazo de los sectores medios y populares al sistema político y al tipo de reformas al Estado, implementadas durante la década de 1980, que habían inducido un cambio radical de una economía y una sociedad subsidiadas por la industria del petróleo, a una economía abierta y liberalizada. La caída de los precios del petróleo en 1998, el debilitamiento de los partidos Copei y Acción Democrática y el deterioro de los indi-

66. Ortiz de Cevallos, Gabriel y Pollarolo, Pierina. Reforma del Estado. Agenda para la primera Década. Instituto Apoyo, Lima, enero de 2000.

67. Medina, Medófilo y López Maya, Margarita. Venezuela: Confrontación social y polarización política, Bogotá, Ediciones Aurora, 2003.

cadres sociales llevó al poder a Hugo Chávez, quien anunció una contra reforma antiliberal, que se vio cristalizada en la Constitución Bolivariana.

Esta propuesta de reforma del Estado, *volcada a lo social*, profundizó la polarización política bolivariana entre sectores medios y populares, y sectores medios altos y elites empresariales y sindicales. Para un sector de la sociedad venezolana es inaceptable que un gobierno de corte populista y a costa de un recurso estratégico y nacional como el petróleo, pretenda resolver desequilibrios estructurales sin la mediación de una institucionalidad neutral. En nuestra hipótesis, el poder de Chávez es percibido como un auténtico *poder fáctico* que se apoderó de la institucionalidad venezolana con el apoyo de los sectores populares y sectores de las Fuerzas Armadas.

Este breve panorama de cómo fue asimilada la reforma del Estado en algunos países de América Latina nos lleva al punto final de la especificidad de la reforma del Estado en Colombia, con unas notas sobre la reforma del Estado del gobierno de Uribe.

5. 1. La especificidad de la reforma del Estado en Colombia

La expresión reforma del Estado se ha vuelto genérica y difusa. Si nos apoyamos

en la definición clásica del Estado, aquella unidad de poder político institucionalizado que monopoliza la coerción, y que está compuesta por el territorio, la nación, la soberanía y el aparato burocrático, cuando hablamos de reforma del Estado, nos estamos refiriendo exclusivamente a la reforma del aparato estatal y adicionalmente, a la reforma de la administración pública, es decir, la reforma de las instituciones que componen el poder ejecutivo. La reforma del ajuste estructural se concentró en la reforma de estas instituciones del gobierno, especialmente en su función de regulación y de intervención económica, abarcando el nivel descentralizado.

Las reformas de segunda generación se orientaron a intervenir el aparato estatal en su conjunto, tanto el poder ejecutivo como el legislativo y el judicial, bajo el supuesto de modificar todo el entorno institucional que hiciera posible la consolidación de las reformas económicas.

En Colombia hay dos niveles de reformas. Propiamente la reforma administrativa y del servicio civil enfocada en las instituciones del gobierno nacional y en las instituciones locales que viene dándose desde 1950 de manera ininterrumpida. Cada gobierno ha tenido su concepción de reforma del Estado⁶⁸ y, generalmente, se tramitó por facultades extraordinarias del Presidente de la República o mediante

68. Ibáñez Najar, Jorge Enrique. "Colombia: un estado en reforma permanente, en *OPERA*, núm. 2, Bogotá, Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, 2002.

decretos de Estado de Sitio en la vigencia de la Constitución de 1886, en todos los casos sin concertación con la sociedad civil –los ciudadanos- usuarios y los servidores públicos; y la reforma del Estado en su conjunto –incluidos los tres poderes y las relaciones entre ellos- que en Colombia se ha asimilado a reforma política, que a menudo se tramita por medio de una reforma constitucional y que se trata de una reforma del régimen político y, especial del sistema político.

Por ejemplo, la reforma del Estado del gobierno del presidente Uribe Vélez tiene un poco de todo. El Programa de Renovación de la Administración Pública es una reforma del aparato gubernamental central orientada al adelgazamiento del Estado, entendido como supresión y fusión de entidades y disminución de servidores públicos⁶⁹. Es una reforma estrictamente cuantitativa que no está mediada por un cambio cualitativo en la gestión estatal. No hay una reflexión sobre el principio de auto organización que soporta el funcionamiento del Estado en Colombia y mucho menos en una lógica de aumentar la capacidad gubernamental para elaborar políticas públicas.

Pero también hay una propuesta por una reforma del conjunto del Estado dis-

persa en otras iniciativas gubernamentales, tales como el referendo, la reforma política recientemente aprobada, el proyecto de reforma a la justicia, el proyecto de acto legislativo conocido como Estatuto Antiterrorista y el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, expresión esta que denota el enfoque predominante del Estado en el gobierno de Uribe Vélez. Un Estado gerencial, un Estado eficiente, un Estado cercano al ciudadano, expresiones frecuentes del nuevo discurso institucional donde se puede observar cierta disolución de la política, del Estado como garante de derechos y de proveedor de bienes y servicios en una lógica gerencial de administrar los recursos existentes en la sociedad. Como bien lo señala un reciente ensayo, en la expresión Estado comunitario “se hace énfasis en la creciente disolución de la política en administración, en la representación de la sociedad como un universo autorregulado y en el desconocimiento de la acción política como intermediación y producción de orden⁷⁰”.

Tratando de rastrear algunas pistas teóricas sobre el origen del Estado comunitario nos encontramos con el republicanismo contemporáneo. A grandes rasgos, el republicanismo defiende la primacía de la libertad sobre la tiranía, el

69. Para ello se expidió una Ley de Facultades Extraordinarias, la 790 de 2002, una serie de decretos, de directivas presidenciales y de circulares. Toda la información normativa se encuentra en www.dnp.gov.co. Así mismo, se hizo uso de las facultades contenidas en la ley 489 de 1989.

70. Bolívar, Ingrid Johanna. “El Estado Comunitario: más administración y menos política”, en *Revista Foro*, núm. 46, Bogotá, diciembre de 2002, enero de 2003.

autogobierno de la sociedad civil, la defensa de valores cívicos, ciudadanos activos políticamente sin la mediación de grupos de interés o partidos políticos, estabilidad institucional como presupuesto de orden, la moral individual como patrimonio público, postulados que coinciden con algunas expresiones tomadas del programa de gobierno del candidato Uribe Vélez y del Documento Bases para el Plan de Desarrollo, tales como “*más participación ciudadana en las tareas cívicas*”, “*el compromiso de los colombianos con los valores éticos*”, “*el eje central del Estado Comunitario ha de ser la participación ciudadana*”, “*La recuperación de la seguridad es un objetivo primordial de la gestión y supuesto de crecimiento económico y equidad social*”.

A propósito de la república, esa forma de Estado diferente del Estado liberal y del Estado democrático, que da origen al pensamiento republicano, Norberto Bobbio, en una conversación con Mauricio Viroli, ha dicho que: “*La república es una forma ideal de Estado basada en la virtud de los ciudadanos y el amor a la patria. Virtud y amor a la patria eran los ideales de los jacobinos que luego añadieron el Te-*

rror...” “*Para mí la república es un Estado ideal que no existe en ninguna parte. Es un ideal retórico...*”⁷¹.

En la idea de Estado comunitario sin duda hay una idealización de la sociedad, no sólo como universo autorregulado, sino también como el lugar de las virtudes cívicas que es necesario oponer a los actores violentos y al Estado burocrático al servicio de políticos y burócratas corruptos. El Estado comunitario contra *la corrupción y la politiquería*.

Nuestra reflexión sobre la reforma del Estado en Colombia parte del supuesto histórico de que el Estado, propiamente la instancia superior a los partidos políticos con capacidad de instaurar algún orden, de monopolizar el uso de la fuerza, de darle alguna racionalidad al funcionamiento del aparato gubernamental, de consolidar algún rasgo de soberanía fiscal y monetaria, se inició con la Constitución de 1886 y durante el gobierno de Núñez y Caro⁷².

El llamado Quinquenio de Rafael Reyes avanzó en el proceso de construcción del Estado, específicamente con la creación de un Ejército Nacional que le

71. Bobbio, Norberto y Viroli, Mauricio. *Diálogo en torno de la república*. Tusquets, Barcelona, 2003. Para ver más del pensamiento republicano, ver *Republicanismo contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*. Andrés Hernández, compilador, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Centro de Estudios Regionales, CIDER, Universidad de los Andes, 2002.

72. Oquist, Paul. *Violencia y política en Colombia*. Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos, biblioteca Banco Popular, 1978. Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*, Bogotá, Norma, 1995. Sierra Mejía, Rubén, editor. *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, noviembre de 2002. Guillén Martínez, Fernando. *La regeneración: primer Frente Nacional*. Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1986.

permitió al Estado ejercer control sobre una buena porción del territorio y pacificar la república luego de la Guerra de los Mil Días. Sólo hasta 1927 hubo nuevos esfuerzos consistentes en el fortalecimiento del aparato estatal; en efecto, durante el gobierno de Pedro Nel Ospina, y con ocasión de la Misión Kemmerer, se crearon instituciones importantes como el Banco de la República para consolidar la soberanía monetaria, la Contraloría General de la República y la Superintendencia Bancaria.

Los problemas de los que debía hacerse el Estado en las tres primeras décadas del siglo pasado estaban relacionados con dotación de infraestructura vial, carreteras, puertos y ferrocarriles, organización de un sistema monetario y financiero que hiciera posible la inserción de la economía nacional en el mundo, la reforma del fisco y de las finanzas nacionales para financiar el funcionamiento del aparato estatal. La llamada cuestión social, la intervención del Estado para corregir los desequilibrios del crecimiento económico sólo aparece hasta el gobierno de López Pumarejo y la reforma de 1936.

Como lo señala Tovar Zambrano, la intervención del Estado en la economía durante las dos guerras mundiales fue notable y estaba relacionada con el modelo económico predominante para esa época,

de corte keynesiano⁷³. Los rubros del gasto público dan cuenta de eso. Los gastos de administración y funcionamiento, es decir, los correspondientes al *ensamblaje* del aparato estatal y los gastos de inversión en infraestructura vial constituían una porción importante del presupuesto nacional; no así en cuanto se refiere a la intervención social que, según Tovar Zambrano, fue un discurso más retórico que real en la llamada Revolución en Marcha, si se mira el componente del gasto social durante la década del 30.

Esta desigual intervención del Estado en la economía en la primera parte del siglo XX, le permite decir al historiador: “*El desarrollo desigual de la intervención estatal, con cierta presencia en lo económico y una relativa ausencia en lo social, contribuía a generar hondos desequilibrios en la sociedad, lo cual debió coadyuvar, al lado de otros factores, a la conformación de las condiciones sociales de un escenario propicio para la puesta en marcha del drama de la violencia. En este sentido, probablemente no se trataría del derrumbe parcial del Estado, sino de la debilidad previa del Estado*”⁷⁴.

Durante la segunda mitad del siglo XX la reforma del Estado no sólo estuvo atada a las transformaciones de la economía nacional e internacional, sino, especialmente, luego de superar la precariedad coercitiva

73. Tovar Zambrano, Bernardo. “Modernización y desarrollo desigual de la intervención estatal 1914-1946”. En *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Sánchez Gonzalo y Peñaranda, Ricardo, compiladores. 2ª ed., Bogotá, CEREC, 1991.

74. Tovar Zambrano, Ob. cit.

que lo caracterizó durante los años de la violencia -1948-1953⁷⁵, se sintonizó con la dinámica política del Frente Nacional de la repartición burocrática paritaria.

En este período, que va de 1958 hasta 1974, el crecimiento del aparato estatal, sobre todo a partir de la reforma de 1968, significó el predominio de una lógica política contra toda racionalidad económica, la cual sintetiza muy bien el ex presidente López en entrevista a Ana María Bejarano cuando dice que: “*la paridad imponía la obligación de nombrar un barrendero conservador por cada barrendero liberal*”⁷⁶.

Es durante el Frente Nacional que el tamaño del Estado se incrementa de manera importante gracias al acuerdo político que sustentaba la necesidad de, por un lado satisfacer los apetitos de los políticos liberales y conservadores y, por el otro, proveer empleo y capacidad de consumo a un número importante de colombianos como elemento central de apoyo al crecimiento de la industria nacional.

La hipótesis de Ana María Bejarano indica que durante la época del Frente Nacional el Estado fue objeto de un proceso de fortalecimiento selectivo, y que dicho fortalecimiento, en términos de crecimiento físico medido por el gasto público, no significó mayor autonomía respecto de los partidos, por el contrario,

a medida que crecía el aparato burocrático crecía la presión por hacerse a su control. Este fortalecimiento selectivo se refiere a aumentos sostenidos en el rubro de defensa, seguridad, funcionamiento administrativo del Estado, políticas de fomento al desarrollo económico y gasto social, así como debilitamiento en el rubro de justicia y policía, selectividad que explicaría, entre otras causas, la falta de atención del Estado colombiano en la consolidación de estructuras para tramitar los conflictos que han dado lugar a situaciones de violencia.

Uno de los puntos centrales de la tesis de Bejarano apunta a que durante ese período el Estado nunca llegó a constituirse como una instancia superior a los partidos. Argumento que nos permite decir que la reforma del Estado en Colombia en el período correspondiente al ajuste estructural -1985-2002-, se caracterizó, entre otros elementos, justamente por blindar una porción importante del Estado al influjo de los políticos, eje de acción que, con altibajos, se ha ido acentuando en cada uno de los gobiernos y que constituye el *leit motiv* de la reforma del Estado del gobierno Uribe. Este blindaje técnico de temas estratégicos para el Estado -que puede leerse como una subordinación de la política a la técnica, a la gerencia-, se encontró con un

75. Oquist, Paul. *Violencia y política en Colombia*. Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos, Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1978.

76. Bejarano, Ana María. Ob. cit.

proceso aparentemente contradictorio de reinstitucionalización como fue el proceso constituyente de 1991.

En efecto, al iniciarse la década de los 90 existía consenso en ciertos núcleos tecnocráticos (Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda, Banco de la República, Presidencia de la República) de reducir el tamaño del Estado, para ajustar el aparato estatal a las exigencias de una economía cada vez más globalizada que demandaba equilibrios macroeconómicos y estructuras productivas más competitivas.

Sin embargo, esta demanda tecnocrática se encontró con un desafío mayor como fue el de la superación de la crisis que se había manifestado en la incapacidad del Estado para derrotar el llamado narcoterrorismo y que, retomando de nuevo a Ana María Bejarano, significó que el país a finales de la década de los 80 se encontraba ante el desafío de superar una crisis que tenía tres componentes: la incapacidad del Estado para imponer un orden, un desencanto con las reglas del juego político heredadas del Frente Nacional que reproducía la primacía de los dos partidos históricos, y el debilitamiento de la socie-

dad civil que no había internalizado unos mínimos de convivencia –que el Estado tampoco podía garantizar– y que se manifestaba en los altos índices de violencia y de violaciones a los derechos humanos.⁷⁷

La preeminencia de este desafío acerca de la legitimidad y supervivencia mismas del Estado y de la sociedad, hizo que la reforma del aparato estatal del ajuste estructural pasara a un segundo plano, tanto en su implementación como en su debate democrático. La llamada apertura del gobierno del gobierno de César Gaviria, que recogió y profundizó algunas de las medidas que habían empezado a adoptarse durante el gobierno de Virgilio Barco respecto de la liberalización de la economía, estuvo acompañada de una transformación institucional, el famoso *revolcón*, que no trascendió mucho a la opinión pública y que fue agenciada por administradores de empresas y economistas que desconocían el funcionamiento de un sistema tan complejo como el del Estado⁷⁸.

El gobierno de Gaviria realizó una reingeniería institucional cuantitativa, es decir, suprimiendo y fusionando entidades al amparo del artículo 20 transitorio de la Constitución, sin que se avanzara en una

77. Bejarano, Ana María. “Recuperar el Estado para Fortalecer la democracia”, en *Revista Análisis Político* núm. 22. IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá mayo - agosto de 1994.

78. Como dato curioso, muchas de las personas que acompañaron al presidente Gaviria en esa reforma institucional agenciada desde la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y con el soporte técnico de la Facultad de Administración de Empresas de la Universidad de los Andes, son las mismas personas que acompañan al presidente Uribe en el Programa para la Renovación de la Administración Pública, bien sea desde Planeación Nacional, o desde las empresas comerciales creadas para realizar las consultorías correspondientes. Es decir, no ha habido renovación en el equipo de expertos encargados de pensar y hacer la reforma del Estado, lo que hace suponer que los enfoques no sufrirán mayor modificación.

reestructuración de competencias y entregó una herramienta de gerencia sobre la que se tenían las más altas expectativas, como era la ley 87 de 1993 sobre control interno, discurso que ha derivado lentamente en una auditoría fiscal sin ofrecer mayores resultados en cuanto a producir transformaciones radicales en la gerencia de los procesos a cargo de las entidades públicas.

Tres elementos se destacan en el tipo de Estado en la Constitución de 1991 en cuanto a su transformación cualitativa en materia de gestión y que es herencia del gobierno de Gaviria. El control interno (artículo 209), la vigilancia de la ciudadanía sobre la gestión pública (artículo 270) y la evaluación de gestión y resultados (artículo 343). Sobre el Control Interno, reiteramos que es una herramienta que no ha sido entendida y que no ha contribuido a transformar la capacidad administrativa y gerencial de las entidades del Estado; la evaluación de gestión y resultados se concretó en el Programa Sinergia del Departamento Nacional de Planeación, de muy difícil socialización e implementación y que tampoco ha contribuido a transformar la eficacia y la eficiencia de la función administrativa en Colombia y hoy se encuentra empolvado entre los anaqueles de las entidades. La vigilancia ciudadana sobre la gestión pública tal vez ha sido el aspecto más destacado de esta tríada, pero sólo en el

ámbito de transparencia y de probidad en los recursos públicos, más no así en cuanto a una mejor gestión, dadas las asimetrías de información existentes entre ciudadanía y funcionarios del Estado y a la baja cultura de control y al peso de la inercia burocrático-normativa que rige a la administración pública de América Latina.

Esta discusión de por qué las reformas del ajuste estructural del Estado no han contribuido a mejorar su eficiencia y su eficacia, para el caso colombiano, va más allá de la miopía de los expertos de ver el funcionamiento de un sistema complejo como el que se crea entre el Estado y la sociedad o de haber reducido la reforma a un problema de tamaño. Como lo señala Les Metcalfe: “*La privatización, la subcontratación, la formación de agencias, la creación de mercados internos, y el uso de toda una gama de técnicas de ostión específicas son casi un reflejo condicionado ante los problemas de la escasa eficacia estatal. Es imprescindible y urgente poner en marcha un proceso de revisión, si no queremos que la reforma se reduzca a un proceso autolimitador de utilización de soluciones convencionales de gestión de empresas*”, “*... estamos a punto de agotar la aplicación provechosa de las prácticas de la administración de empresas en el sector estatal, y sin embargo solo hemos conseguido arañar la superficie de lo que es propiamente la gestión pública*”⁷⁹.

79. Mescalfe, Les. “La gestión pública: de la imitación a la innovación”, en *¿De Burócratas a Gerentes?*. Echebarría, Koldo & Mendoza, Xavier, en Losada Marrodan, Carlos, Editor. Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

El autor distingue entre dos ámbitos, el *focus* y el *locus*. El locus es el dónde institucional, la burocracia estatal; el *focus* es el qué de la gestión estatal, y señala que en las reformas del Estado tradicionalmente se han confundido los dos conceptos, especialmente haciendo el énfasis en el *locus*, reduciendo burocracia e incorporando técnicas privadas y olvidando el qué de la gestión estatal. La diferencia de los ámbitos de lo público y lo privado no está dada por la propiedad de la organización que lo gestiona sino por la naturaleza misma de los bienes y la interrelación de las organizaciones.

Como lo muestra Metcalfe, la consideración de que las dos formas de gestión eran iguales indujo procesos de reformas del Estado de los años 80 sobre la tres E: eficacia, eficiencia y efectividad. Estos criterios se concretaron en un conjunto de soluciones que fueron tan utilizados que podía preverse las soluciones antes de conocer los problemas: privatización, subcontratación, creación de mercados internos y el uso de todas las técnicas de administración privada. Pero ni las técnicas tomadas de lo privado, ni las consideraciones sobre la elección pública han podido dar una respuesta completa al problema de la gestión de lo colectivo. Hay dos rasgos fundamentalmente distintos en la gestión pública: 1) se gerencian las organizaciones interrelacionadas y no organizaciones autónomas, por lo cual la negociación y la concertación son herramientas fundamentales, y 2) en los nive-

les superiores se debe gerenciar el marco institucional, incluidos todos los subsistemas, lo que naturalmente aumenta la incertidumbre sobre los resultados. Este último rasgo de gerenciar y producir el cambio hace que los sistemas de seguimiento y evaluación continuos sean críticos para la gestión pública.

Dirigir el proceso de generación de los marcos colectivos es una acción pública independientemente de que sea realizada por el sector estatal o por el privado. Pero dado que crea marcos normativos que por su propia naturaleza exigen juicios valorativos, debe ser colectivamente generado y sometido en forma continua a escrutinio, discusión y mejoramiento de los actores para los cuales son reglas de juego. Esto es lo que no han entendido nuestros expertos, que el Estado es un escenario institucional mucho más complejo que una empresa privada, que las negociaciones y los intercambios que están en juego demandan más que voluntarismo gerencial, demandan una compleja red de interrelaciones sistémicas que el enfoque sistémico propuesto por Luhman nos ayuda a visualizar, donde el aparato estatal, es sólo uno de los componentes de ese universo. Que en cada movimiento del Estado, inducido por el gobierno o por grupos organizados de la sociedad, ampliándose o retrayéndose, hay efectos que es necesario visualizar, porque la retracción del aparato estatal -por razones de eficiencia económica-, allí donde no están consolidadas instituciones, donde la territoriali-

dad y la institucionalidad son precarias, abre espacios que ocupan los *poderes fácticos* quienes imponen su universo de valores y su perspectiva de las instituciones.

Ese ha sido el argumento que hemos tratado de desarrollar a lo largo de este ensayo: que la reforma del Estado en América Latina y en Colombia, más allá de significar un adelgazamiento del aparato gubernamental para efectos fiscales -que es necesario realizar, por supuesto-, entraña una complejidad habida cuenta de la imbricación histórica entre Estado y sociedad en América Latina, no sólo en una lógica de provisión de bienestar y de promoción del desarrollo como en la época del Estado interventor, sino, y especialmente, como que el éste ha sido identificado como esa instancia que condensa el interés general y de donde puede derivarse un orden colectivo, siempre inestable, que garantice unos mínimos de vida, de bienestar y de prosperidad económica y felicidad para la gran mayoría de ciudadanos. Las deficiencias en esas tareas, en sociedades de baja autorregulación se suplen con violencia y con el predominio de poderes al margen de las instituciones.

En sociedades como la nuestra, que no son precisamente sociedades de bienestar, el Estado todavía tiene un rol que jugar en cuanto a dinamizar la economía,

o por lo menos en hacer más claras y equitativas las reglas de juego para participar en los distintos mercados. Y también en corregir los desequilibrios económicos, societales y regionales frente al desarrollo económico. En el trabajo de Londoño y Székely, arriba citado⁸⁰, una de las conclusiones más importantes es que la lucha contra la pobreza no puede dejarse al arbitrio sólo del mercado -quien puede asignar de manera eficiente los precios relativos- ni del gasto social. Se precisa de políticas sociales que logren transformar esa asignación de gasto en más calidad de vida. Para lograr esto se necesita de un Estado eficiente, eficaz y legítimo. En esa medida, cómo no desear más y mejor Estado para zonas como el Putumayo, Arauca, Casanare, Chocó, los antiguos territorios nacionales, sur de Bolívar, Bajo Cauca, Magdalena Medio, por solo nombrar algunos sitios donde el predominio de los poderes fácticos es importante. Cómo no desear que haya más presencia estatal -no solo militar- en porciones del territorio cuya soberanía es constantemente disputada por esos *poderes fácticos* armados. Como no reconocer la importancia del Estado en los logros de ciudades como Bogotá.

En eso no nos podemos equivocar. Puede que la receta del adelgazamiento del Estado haya funcionado en otras latitudes,

80. Londoño, Juan Luis, y Székely, Miguel. "Sorpresas Distributivas después de una década de reformas. Latinoamérica en los Noventa". Capítulo 5, IDB, *Pensamiento Iberoamericano*, Banco Interamericano de Desarrollo; Documento de Trabajo 352, Madrid, España, 1998.

y que de todos modos es necesario desactivar el déficit fiscal que se origina en el tamaño del Estado, especialmente el del gobierno central, pero no debemos olvidar que el país está en guerra y que antes de debilitar al Estado debemos fortalecerlo. Debemos fortalecer la administración de justicia, los organismos de control fiscal y disciplinario, la institucionalidad local, especialmente en cuanto hace relación con su capacidad de elaborar políticas públicas sociales, la representatividad regional, el Congreso, los mecanismos de protección social, la inversión en educación y en salud, en ciencia y tecnología. Debemos elevar la legitimidad de nuestras instituciones, y la reforma del Estado del gobierno de Uribe tiene un preocupante componente de debilitamiento institucional, de alteración de controles intraestatales y de subordinación de derechos ciudadanos a la política de seguridad, que puede leerse como un paso más para reforzar los ámbitos de influencia de algunos *poderes fácticos*.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad: Desarrollando una estrategia anti-corrupción para Colombia; Bogotá, 2002.
- Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un Mundo en Transformación, Washington, 1998.
- Bandeira, Andrea y García, Fernando. “Reformas y Crecimiento en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 77, Santiago de Chile, Chile, Agosto de 2002.
- Bejarano, Ana María. “Recuperar el Estado para Fortalecer la democracia”, en *Revista Análisis Político*, núm. 22. IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá mayo –agosto de 1994.
- Bejarano, Ana María. “El Fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional”, en *Revista Controversia*, núm. 169, Segunda Etapa, Bogotá, Cinep, 1996.
- Breseer Pereira, Luis Carlos. “Reforma estatal en los noventa: Lógica y Mecanismos de Control”, en *Hacia el Rediseño del Estado*. Gandour Miguel y Mejía Luis B, compiladores, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación, 1999.
- Benavente, Andrés. “El Régimen de Pinochet de Carlos Huneeus”, en *Revista Perspectivas*, Volumen 5, núm. 1; Santiago de Chile, Universidad de Chile Departamento de Ingeniería Industrial, 2001
- Bobbio, Norberto y Viroli, Mauricio. *Diálogo en torno de la república*. Tusquets, Barcelona, 2003.
- Bolívar, Ingrid Johanna. “El Estado Comunitario: más administración y menos política”, en *Revista Foro*, núm. 46, Bogotá, Diciembre de 2002, enero de 2003.
- Cafiero, Juan Pablo. *Breve interpretación de la crisis argentina. Aportes desde el Diálogo Argentino*, Buenos Aires, 2002.
- Cardoso, Fernando Enrique y Faletto, Enzo. *Dependencia y Desarrollo en América latina*. México, Siglo XXI editores, 29ª. ed., 1999.
- Carrillo Flórez, Fernando. *El déficit de la democratización en América latina*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- Castaño Murillo, Gabriel y Ungar Bleier, Elizabeth

- th. "Evolución y Desarrollo de la Ciencia Política colombiana: Un proceso en marcha", en *Revista de Estudios Sociales* núm. 4, Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Fundación Social, 1999.
- Cavarozzi, Marcelo. *Consolidación democrática y orden político en América latina después del ajuste económico*. Conferencia dictada en el Instituto Federal Electoral de México, 1997. Se encuentra en www.deyecec.ice.org.mx.
- Cavarozzi, Marcelo. "Más allá de las transiciones a la democracia en América latina", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Madrid, 1991.
- Cavarozzi, Marcelo. *Partidos Políticos, Desestatización y Reforma Estructural: ¿El Retorno de la Política en América Latina?*, en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*; Fernando Carrillo Flórez, Editor. Washington D.C. USA, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- Cavarozzi, Marcelo. *El Capitalismo político Tardío y su crisis en América Latina*. Argentina, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1996.
- Cubides, Fernando. *Los paramilitares y su estrategia*, en *Reconocer la paz para construir la guerra*. Deas, Malcolm, y Llorente, María Victoria, compiladores, Bogotá, Cerec, Norma, 1999.
- Cuervo Restrepo Jorge Iván. *Ajuste Estructural y Desempeño económico en el Cono Sur, en América latina: Herencias y Desafíos*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, colección Pretextos, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Cuervo Restrepo Jorge Iván. *La Gestión de lo Público más allá de lo estatal: La intervención del Fondo para la reconstrucción y desarrollo social del eje cafetero*, Forec. Armenia, Universidad Nacional de Colombia, Red de Solidaridad Social, 2003.
- Easton, David. *Categorías para el análisis sistémico de la política*, en *Diez Textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 1992.
- Echandía, Camilo. "Expansión Territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia", en *Reconocer la paz para construir la guerra*. Deas, Malcolm, y Llorente, María Victoria, compiladores, Bogotá, Cerec, Norma, 1999.
- Eggertsson, Thráinn. *Reforma Estatal y Teoría Política Institucional, en Hacia el Rediseño del Estado*. Gandour, Miguel y Mejía, Luis Bernardo, compiladores, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación, 1999.
- Faletto, Enzo. "La especificidad del Estado en América latina", en *Revista de la Cepal* No. 38, Santiago de Chile, agosto de 1989.
- Garretón, Manuel Antonio. *Política y Sociedad entre dos épocas: América latina en al cambio de Siglo*. Argentina, Homo Sapiens Ediciones, 2000.
- Gascó Hernández, Mila. "Estados Unidos y América latina: hora de decisiones." Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, en www.iigov.org.
- Guillén Martínez, Fernando. *La Regeneración: Primer Frente Nacional*, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1986.
- Haggard, Stephan. "La Reforma del Estado en América Latina", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 11, Caracas, Venezuela, 1998.
- Hernández, Andrés (compilador). *Republicanismo contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Centro de Estudios Regionales,

- CIDER, Universidad de los Andes, 2002.
- Huntington, Samuel. *El Orden Político en las sociedades en cambio*. Barcelona, Paidós, 4ª reimpresión, 1997.
- Ibáñez Najar, Jorge Enrique. Colombia: “Un Estado en Reforma permanente”, en *OPERA* núm. 2, Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, 2002.
- Kuczynski, Pedro Pablo y Williamson, John (editores). *After The Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Institute for International Economics, Washington, 2003.
- Leal Buitrago, Francisco. *Estado y Política en Colombia*. Bogotá, Siglo XXI Editores, Cerec, 2ª. Edición, 1989.
- Lechner, Norbert. “Apuntes sobre las transformaciones del Estado”, en *revista Foro*, núm. 21, Bogotá, septiembre de 1993.
- Lechner Norbert (editor). *Estado y Política en América latina*. México, Siglo XXI editores, 7ª. Edición, 2000.
- Londoño, Juan Luis, y Székely, Miguel. *Sorpresas Distributivas después de una década de reformas. Latinoamérica en los Noventa*. Capítulo 5, IDB, Pensamiento Iberoamericano, Madrid, España, Banco Interamericano de Desarrollo; Documento de Trabajo 352, 1998.
- Lora, Eduardo y Panizza, Ugo. *Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina*. Brasil, Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de trabajo 471, 2002.
- Marulanda de Rey, Nohra. *América Latina: Pobreza y Desigualdad durante 50 años de Reformas Económicas y Sociales*. Artículos de Gerencia Social. Programa de Apoyo a la Gestión Social, Bolivia, 2000.
- Medellín, Pedro. “Inestabilidad, incertidumbre y autonomía gubernativa restringidas: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en países de Baja Autonomía Gubernativa”, en *Revista del CLAD*, núm., 10 Caracas, 1993.
- Medina, Medófilo y López Maya, Margarita. Venezuela: *Confrontación social y polarización política*. Bogotá, Ediciones Aurora, 2003.
- Meller, Patricio. “El Modelo Económico y la Cuestión Social”, en *Revista Persona y Sociedad*, Volumen XV, núm. 1: “Chile después de los Noventa: Encrucijadas de Nuestro Desarrollo: Universidad Alberto Hurtado”. Santiago de Chile, ILADES, 2001.
- Mescalfe, Les. “La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación”. en *¿De Burócratas a Gerentes?* Echebarría, Koldo & Mendoza, Xavier, en Losada Marrodon, Carlos, Editor. Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- Muñoz Gomá, Oscar. *Estrategias de Desarrollo en Economía Emergentes: Lecciones de la experiencia latinoamericana*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Magíster en Gestión y Políticas Públicas. FLACSO, 2001.
- North, Douglas. *Instituciones, Cambio y Desempeño Económico*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, Reimpresión 1995.
- Ocampo, José Antonio. “Retomar la Agenda del Desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 74. Santiago de Chile, 2001.
- O'Donnell, Guillermo & Schmitter, Philippe. *Tran-*

- siones desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas sobre las democracias inermes. España, Paidós, 1994.
- Offe, Klaus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza Universidad, Madrid, 1990.
- Oquist, Paul. *Violencia y Política en Colombia*. Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos, Biblioteca Banco Popular, 1978.
- Ortiz de Cevallos, Gabriel y Pollarolo, Pierina. *Reforma del Estado. Agenda para la primera Década*. Lima, Instituto Apoyo, enero de 2000.
- Palacio, Germán, compilador. *La Irrupción del Paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana*. Bogotá, ILSA, CEREC, 1990.
- Palacios, Marco. *Entre la Legitimidad y la Violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá, Norma, 1995.
- Palacio, Marco. "Modernidad, Modernizaciones y Ciencias Sociales", en *Revista Análisis Político*, núm. 23. Bogotá, Universidad Nacional, 1994.
- Parada J, Jairo. "Economía Institucional Original y Nueva Economía Institucional: semejanzas y diferencias", en *Revista Economía Institucional*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, primer semestre de 2003.
- Payne, Mark. "Instituciones políticas e Instituciones económicas: Nueva visión sobre el Estado y el mercado", en *Revista Reforma y Democracia*, No. 13, Caracas, Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo, CLAD, Febrero de 1999.
- Perez Baltodano, Andrés. "Estado, Soberanía y políticas públicas en América latina", en *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: Tensiones y Contradicciones*, Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad, 1997.
- Portales, Felipe. *Chile: una democracia tutelada*. Santiago de Chile, Sudamericana, 1999.
- Prats i Catalá, Joan. *Administración Pública y desarrollo en América latina*. Venezuela, Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo, 1999.
- Reilly, Charles A. El Equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Las ONG para un nuevo consenso de desarrollo, en *Pobreza y desigualdad en América Latina, temas y nuevos desafíos*. Victor E. Tokman y Guillermo O'Donnell, compiladores, España, Paidós, 1999.
- Sierra Mejía, Rubén (editor). *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, noviembre de 2002.
- Stiglitz, Joseph. *La Economía del Sector Público*, Barcelona, España, Antoni Bosch, Editor, 1995.
- Stiglitz, Joseph. "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post - Washington", en *Revista Reforma y Democracia*, No. 12. Caracas, Centro latinoamericano para la Administración y el Desarrollo, CLAD, Octubre de 1998.
- Thorp, Rosemary. *Progreso, Pobreza y Exclusión: Una historia económica de América latina en el siglo XX*. Washington, D.C. USA, Banco Interamericano de Desarrollo. 1998.
- Tovar Zambrano, Bernardo. "Modernización y desarrollo desigual de la intervención estatal 1914-1946, en *Pasado y Presente de la Violencia en Colombia*. Sánchez Gonzalo y Peñaranda, Ricardo, compiladores. 2ª. Edición, Bogotá, CEREC, 1991.
- Ungar, Elisabeth (editora). *Gobernabilidad en Co-*

Colombia, retos y desafíos, Bogotá, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, 1993

Uribe López, Mauricio. “La importancia del Estado en Colombia”, en *Revista Foro*, núm. 28, Bogotá, enero de 1996.

Vargas Hernández, José Gpe. “Los desafíos de la administración Pública en América Latina”, en revista *Estado, Gobierno y Gestión Pública*. Revista Chilena de Administración Pública, núm. 1. Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2002.