

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**ORÍGENES E IMPLICACIONES POLÍTICAS DE LA REFORMA  
NEOLIBERAL DEL ESTADO EN COLOMBIA**

**TESIS DE GRADO  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS**

**AUTOR: DIEGO PARRA VARGAS  
DIRECTOR: CÉSAR GIRALDO GIRALDO**

**BOGOTÁ, JUNIO DE 2011.**

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1	5
Breve historia del neoliberalismo	6
Del Estado proveedor a la NPM	10
Los supuestos de la teoría y sus fallos	14
CAPÍTULO 2	18
Condiciones previas a la reforma	19
Los reformadores. Análisis de fuentes	30
CAPÍTULO 3	50
¿Por qué se alteró el proceso de cambio?	51
Los fallos del modelo	55
CAPÍTULO 4	64
¿Cómo se llama lo que tenemos?	65
Las implicaciones del cambio	70
CAPÍTULO 5	86
Crear la mentira	87
Crear el futuro	93
BIBLIOGRAFÍA	102

# **Orígenes e implicaciones políticas de la reforma neoliberal del Estado en Colombia.**

## **INTRODUCCIÓN.**

El objetivo de la presente investigación es dar un panorama general del proceso de la modernización del Estado y la economía profundizada en Colombia a principios de la década de los 90 con la liberalización económica y la incorporación de la teoría del *New Public Management* (NPM) en la gestión y provisión de bienes sociales.

Este trabajo de investigación sigue las pautas de la metodología denominada investigación narrativa en la que se busca generar una historia a partir de documentos históricos (Creswell, 2007). Eso se acompaña de una reflexión teórica del origen de este cambio y las consecuencias de su acontecer, en particular lo referente a la relación entre el Estado y el ciudadano, la democracia y la visión de desarrollo económico.

Está dividido en 5 capítulos. En el primer capítulo se narra la historia del neoliberalismo por ser la fuente conceptual de la NPM; luego se describen los principales componentes de la NPM; finalmente se presentan las razones por las que se creía que la NPM resolvería los problemas que enfrentaba el Estado y la economía y se dan algunas explicaciones sobre la imposibilidad de lograrlo.

En el capítulo 2 se presentan las condiciones económicas de la década de los 80 y se hace un análisis de fuentes en la que los reformadores explican por qué y para qué se hacen las reformas en los primeros años de la década de los 90 correspondientes al gobierno del presidente César Gaviria.

En el capítulo 3 se explican las razones políticas y económicas que hicieron que los objetivos de la reforma no se cumplieran. Se trata de una revisión de la debilidad de la teoría y la fragilidad de las políticas para alcanzar lo que se esperaba de ellas.

En el capítulo 4 se proponen tres modelos de Estado que resultan de la aplicación de las reformas y se presentan las implicaciones de las reformas sobre tres conceptos clave como lo son la ciudadanía, la democracia y el desarrollo.

En el capítulo 5 se cierran las conclusiones sobre lo que implica la NPM y el neoliberalismo para el futuro social y se proponen visiones alternativas de organización económica y provisión de bienes sociales ante la necesidad manifiesta de reformar el sistema.

## **CAPÍTULO 1. EL ORIGEN DEL CAMBIO.**

En este capítulo el lector encontrará primero un recuento sobre el origen del neoliberalismo y el proceso histórico por el que se convirtió en la ideología dominante en la ortodoxia económica mundial ya que dicha ideología enmarca el proceso de reforma del Estado de Gaviria y determina la orientación de esos cambios. En la sección titulada “Del Estado proveedor a la *New Public Management*” se trazan los orígenes de la NPM en el neoliberalismo, se resumen los principales componentes de la NPM y sus técnicas de funcionamiento, las argumentaciones sobre los fallos del modelo anterior y las razones de la necesidad de reformar las administraciones públicas en dirección de la NPM. En la sección titulada “Los supuestos de la teoría y sus fallos” se presentan las razones por las cuales se creía que la teoría neoclásica y la NPM podían resolver los problemas de la administración pública y la provisión de bienes sociales en Colombia y también las causas por las cuales esta propuesta falló tanto por la debilidad interna del modelo como por factores políticos que condicionan la administración pública y la provisión de bienes sociales en Colombia como la nueva Constitución, la descentralización y la apertura política. Finalmente se esbozan las conexiones entre este proceso malogrado y su relación con conceptos como la ciudadanía, la democracia y el desarrollo.

## Breve historia del neoliberalismo.

El proceso por el cual el neoliberalismo llegó a convertirse en la ideología hegemónica en el mundo de la economía ha sido bastante estudiado pero en ocasiones los investigadores sociales que investigan los efectos de las políticas derivadas de ella en un país o alrededor de un tema olvidan que el neoliberalismo apareció como respuesta a una problemática social que en su momento se consideró tan apremiante como hoy lo es reformar el sistema económico y político.

No pretendo aquí defender el neoliberalismo ni sus políticas (el lector encontrará que me ubico la otra orilla) pero sí me propongo recordar que hace un par de décadas esta ideología se ofreció como la solución a los bloqueos que experimentaban las economías en muchos países del mundo y coincidió con una era de apertura democrática tras el derrumbamiento de la Unión Soviética y la transición a la democracia de muchas naciones en América Latina, Asia y África.

La base filosófica del neoliberalismo está en la escuela de Viena del siglo XX que a su vez se alimenta de las construcciones intelectuales de la ilustración escocesa del siglo XVIII. Uno de los representantes más conocidos y pertinentes para el análisis de la escuela de Viena es Ludwig von Mises quien veía con mucha desconfianza, junto con sus colegas, el ascenso del fascismo en Europa en los años 30 y reflexionaban acerca de cómo estas formas de organización estatal irrespetaban la libertad y la individualidad natural del ser humano. Estos gobiernos totalitarios practicaban una visión colectivista en la que el hombre era una pieza en el engranaje social e imponían políticas y programas bastante autoritarios encaminados a conducir el comportamiento del hombre en función de su lugar en la estructura productiva, enfocadas estas a promover el fortalecimiento del Estado, su superioridad y la competencia con los otros Estados por su supremacía.

Mises defendía el libertarismo, creía en la libertad del individuo y su capacidad de autogobernarse. Cuando los hombres libres en búsqueda del propio interés se encuentran en un mercado libre de restricciones, realizan transacciones voluntarias y cumplen su palabra, el resultado es, como predecía Adam Smith, la maximización del bienestar social. De esto es obvio su disgusto, y el de sus discípulos como Friedrich Hayek, por el fascismo y el comunismo y por las políticas intervencionistas y la planeación de los gobiernos occidentales democráticos, incluso hay una corriente del anarquismo dentro de los libertarios<sup>1</sup>.

En consecuencia, un hombre libre en capacidad de autogobernarse, la propiedad privada y el sistema de precios derivado de un mercado libre creaban las condiciones para reducir el sufrimiento derivado de la carencia material y, además, de la visión anti-estatista se deriva una reducción de las probabilidades del sufrimiento derivado de la guerra. (Hayek, 1978)

La II Guerra Mundial dio al libertarismo la razón en cuanto a las consecuencias del totalitarismo pero el dominio de la ideología keynesiana, el éxito de la reconstrucción y el establecimiento de los Estados del Bienestar como estrategia de que nunca más se volverían a dar las causas de tan horrendo conflicto, dejaron a la ideología libertaria en la periferia de la economía política.

Con los años los discípulos de Mises como Friedrich Hayek, empezaban a ganar prestigio con sus obras en pequeños círculos académicos alejados de la ortodoxia keynesiana de la época. Hayek viajaría a Norteamérica a la Universidad de Chicago donde se encontraría con Milton Friedman, quien se convirtió en heredero del libertarismo en el continente.

---

<sup>1</sup> Para ampliar ver Greenspan, 2007, The Age of Turbulence, New York, Penguin.

Los 25 años que siguieron al fin de la segunda guerra mundial fueron de una prosperidad y bienestar antes no visto en la historia de occidente. La regulación de los mercados, el manejo de la política macroeconómica para garantizar el pleno empleo y la fortaleza de la política social fueron elementos centrales del keynesianismo y a ella se debe la consolidación de las democracias occidentales como sociedades de clases medias. (Hobsbawm, 1995)

Pero ya se venían gestando movimientos sociales contrarios al gran poder del Estado sobre la vida de las personas, regulándolo todo, de la cuna a la tumba. (Friedman, 1983). Además, la teoría keynesiana empezó a hacer agua al ser incapaz de explicar y contener la situación de desempleo con inflación, un evento inconcebible por la teoría, la economía dejó de crecer y la promesa del pleno empleo se incumplió. Como resultado la legitimidad de los Estados del Bienestar se redujo y empezaron a hacerse visibles las posiciones contrarias al keynesianismo. (Hobsbawm 1995, Greenspan 2007)

Si rastreamos el origen de este proceso podemos ver el periodo comprendido entre los años 1967 y 1973 como un punto de inflexión que marca el principio del fin de los Estados del Bienestar. (Wallerstein 1999, Vallespin 2000)

La crisis petrolera tuvo un doble efecto. Primero, terminó de agravar las crisis fiscales de los Estados del bienestar generando condiciones macroeconómicas insostenibles y arrancando la legitimidad al modelo keynesiano y, por el otro lado, los petrodólares de los países árabes aumentaron la oferta de fondos y el poder relativo de la banca privada. (Idem)



Segundo, por todo el mundo occidental se gestaron movimientos sociales opuestos a la excesiva intervención del Estado sobre la vida de las personas. (Idem) Este movimiento social incluyó la contra-cultura a la cual pertenecían jóvenes universitarios, hijos de las clases medias industriales y tuvo en el *hippismo* una de sus identidades más fuertes. La historia se comportó con ironía al unir a hippies y banqueros en una causa común. Este proceso de consolidación de ideas anti-estatales en todo el mundo se combinó con la insatisfacción derivada de la crisis económica y el proceso democrático se encargó de reemplazar algunos gobiernos por otros nuevos cargados con las nuevas ideologías sobre el papel del Estado en la economía y la política social. La llegada al poder de Thatcher en el 79 y Reagan en el 81 serían la culminación de ese proceso y el inicio de una nueva era.

Los resultados de esta reconfiguración económico-ideológica más pertinentes para el presente trabajo de investigación son la reducción de subsidios sociales y la reforma de los sistemas de protección social, la renuncia del Estado a regular los mercados, la privatización de empresas estatales y la entrada de la lógica económica a sectores que antes pertenecían a la esfera pública como la administración estatal y la provisión de bienes sociales.

Defino entonces, el neoliberalismo como un concepto reciente aplicado a una ideología política que se apoya en teorías de la economía neoclásica y se refiere a asuntos como el lugar del Estado en la sociedad, la administración pública, el grado de libertad de los mercados, el comercio internacional y la política macroeconómica. El neoliberalismo es la culminación de reflexiones filosóficas sobre la naturaleza del hombre alrededor de temas como la libertad y su relación con el Estado y es un componente fundamental de la globalización<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ver Beck, 1998, ¿Qué es la globalización?, Paidós, Barcelona.

### Del Estado proveedor a la *New Public Management*.

Las formas administrativas de la política social indican una buena dosis de relación con el contexto social. Durante una época la administración pública se concibió como una estructura jerárquica y técnica que manifestaba la necesidad de los Estados modernos de contar con un cuerpo racional-científico que tomara las decisiones referentes a los asuntos públicos desde el manejo de las finanzas hasta la salubridad. (González Salas 1997, Giraldo 2003, Lautier 2001)

Esa forma de gestión constituía una buena cantidad de funcionarios públicos que tomaran las decisiones de manera autónoma según el área de la institución respectiva y respetando las orientaciones dadas por la política. Así mismo, la administración debía seguir procedimientos y reglamentos de manera estricta dando origen a los imaginarios sobre la burocracia. (González Salas, 1997)

En los Estados de la semiperiferia la visión del Estado era en ocasiones de tipo patrimonial, oligárquica o populista, por lo tanto la administración estatal no siempre respondía a una necesidad de un cuerpo técnico especializado sino a una oportunidad de pagar favores político-clientelistas por medio de empleo público. También servía para administrar la conducción de la economía en el Estado desarrollista o su planeación en los Estados socialistas. (Bethell, 1998)

En cualquiera de los casos, las sociedades de la periferia muchas veces descubrieron el sindicalismo antes que el capitalismo y el principal patrón a quien demandar beneficios salariales y prestacionales era el Estado. Por consiguiente el imaginario sobre la burocracia comprendía no sólo ideas sobre privilegio, corrupción y amiguismo sino también sobre despilfarro, ineficiencia y lentitud.

En la década de los 80 y 90 los países de América Latina experimentaron una gran transformación en la institucionalidad de sus Estados y por ende en la provisión de servicios sociales, no sólo en la cantidad, sino en el modo de hacerlo.

La inclusión de la lógica de la administración empresarial y de negocios a la administración pública es el principal enfoque de la *New Public Management* o NPM por sus siglas en inglés. Esta fue parte de las reformas en casi todo el mundo en que se impulsó el neoliberalismo. A continuación se describen las principales características de la NPM y sus técnicas de funcionamiento<sup>3</sup>.

1. La raíz teórica de la NPM puede ligarse a la economía neoclásica y al neoinstitucionalismo. Por lo general en ambos casos el sector público es ineficiente por carecer de los incentivos y castigos adecuados como un mercado con sistema de precios, por no tener una conexión entre el financiamiento de los programas públicos y sus resultados y por ser susceptibles a la corrupción administrativa y a los buscadores de rentas.
2. La provisión puede seguir siendo estatal pero el funcionamiento de las empresas estatales debe empezar a hacerse con criterios de economía privada como la búsqueda de la eficiencia, la incorporación de precios derivados de los costos de producción y la respuesta a las necesidades del cliente.
3. Al entregar la provisión de bienes sociales al sector privado, que opera con criterios de eficiencia y en búsqueda de una ganancia, se espera lograr servicios de mejor calidad, reducir los costos y ampliar la cobertura. Aquí también entra otro criterio proveniente de la economía como es la

---

<sup>3</sup> La bibliografía sobre NPM es extensa. Los documentos consultados son Holzmann 2000, Mokate y Saavedra 2008, Guerrero 2006, Coraggio 2007, Franco 2004, Giraldo 2007.

necesidad de generar condiciones de competencia para mejorar la calidad y reducir los precios de los servicios.

4. En la NPM el Estado confiere a agentes privados la prestación de un servicio a cambio de unas ganancias basadas en tasas, peajes o tarifas. Esta relación es regida por formas contractuales entre el sector público y el sector privado y entre este último y los usuarios.
5. Se trasladan al sector privado de actividades que no son propias del Estado como la construcción de infraestructura, el transporte, la banca y las comunicaciones. La privatización de estas empresas del Estado permitía a este concentrarse en sus funciones esenciales al tiempo que servían para pagar deudas y reducir el déficit público.
6. Esta provisión debe hacerse de manera descentralizada para acercar el usuario al productor lo que aumenta la transparencia al permitir el control social y la participación.
7. La administración de los bienes sociales se puede trasladar fuera del Estado a organizaciones de la sociedad civil como ONGs, Iglesias u organizaciones cívicas.
8. Para crear una conexión entre el financiamiento y los resultados se proponen formas de evaluación a través de indicadores cuantitativos en los que se mide cuanto del cambio en las condiciones de una población son atribuibles al proyecto a evaluar.
9. Se busca la reducción de la pobreza como objetivo principal de la política social a través de la atención focalizada de la población vulnerable por medio de transferencias y vinculación a programas sociales previa comprobación de situación de pobreza.

La NPM trae consigo una transformación en la función del Estado ante los bienes sociales. Cuando el Estado se responsabiliza de ellos lo hace como respuesta a un principio político por el cual los derechos sociales de la ciudadanía se llevan a la práctica, casi siempre en búsqueda del universalismo. Con la NPM proveer los

bienes sociales deja de ser una responsabilidad directa del Estado y se transforma en una opción sujeta a su contribución al crecimiento de la economía la cual se sule por medio de un esquema de aseguramiento o simplemente se convierten en una actividad empresarial orientada a la ganancia. (Giraldo, 2003)

Según la visión de los reformadores la naturaleza de nuestra democracia, los sindicatos oficiales y el monopolio impedían a las instituciones oficiales encargadas de la provisión de los bienes sociales proveer un buen servicio por lo que había que entregárselo al sector privado.

La reforma tenía en su esencia una visión de incapacidad intrínseca del Estado de ser eficiente y ser mejorado. Por lo tanto los bienes sociales debían manejarse con carácter de bienes de mercado y sus proveedores deberían ser agentes privados con perfil empresarial.

La consecuencia de ello es que los sistemas de protección social dejaron de considerarse bienes públicos para convertirse en negocios de aseguramiento privado ante los riesgos del entorno. Aseguramiento ante la enfermedad y la invalidez y aseguramiento ante la incapacidad en la vejez. Otros bienes sociales como los servicios públicos dejaron de verse como un derecho social ante los progresos de la civilización y se transformaron en una suscripción a un bien que se entrega a domicilio provisto por una empresa orientada a la ganancia. (Idem)

En conclusión, con la implementación de la NPM se observa un trascendental cambio en la naturaleza del ciudadano y la relación con el Estado. Ya no se trata de derechos sociales derivados del progreso o una expresión de la civilización sino de simples relaciones contractuales entre sujetos, basadas en el derecho

privado, según las cuales se entrega un servicio de ciertas características a cambio de una tarifa (Idem). Dicha tarifa puede estar subsidiada en alguna medida, pero que no por ello resuelve el problema del cambio de naturaleza de la relación entre el ciudadano, el Estado y el mercado.

En el capítulo final de este documento abordaré nuevamente las implicaciones de este proceso de cambio que marca una nueva era en las ideas sobre el progreso de la sociedad y pareciera devolvernos a un estado previo a la modernidad.

### Los supuestos de la teoría y sus fallos.

En general el problema para los reformadores era que la administración pública había dejado de responder a las necesidades de los ciudadanos y se había convertido en fuente de rentas de no-mercado de los burócratas y trabajadores públicos. Para agravar la situación los partidos políticos eran cada vez menos representativos de una sociedad en rápida transformación. La teoría neoclásica y la teoría neoinstitucional ofrecieron respuestas a los problemas que enfrentaba la sociedad y argumentaron que la administración pública debería imitar los mecanismos de mercado en la gestión de los bienes sociales como la necesidad de un sistema de precios, la competencia o la provisión privada de aquellos. (Wiesner, 1997)

Se esperaba que con el cambio de enfoque las características de los bienes sociales, ahora provistos por el sector privado, experimentarían una mejoría en cuanto a la eficiencia en su producción, la calidad y la satisfacción del ciudadano, el cual empezó a verse como si se tratara de un cliente. (Giraldo 2003, 2007)

Las razones de esa creencia estaban basadas en una extrapolación de las características del mercado de bienes y servicios del sector privado al sector público. Se creyó que la introducción de incentivos de mercado mejoraría tanto la eficiencia en la producción como las tasas de cobertura de los bienes sociales. Factores como la soberanía del consumidor inducirían a los proveedores de los bienes sociales a hacerlo de manera que se cumplieran las expectativas del cliente y la competencia mantendría los precios bajos. La descentralización acercaría el Estado concesionario al ciudadano quien podría influenciar y exigir cuentas a este último garantizando la calidad y la transparencia en el proceso de provisión del bien o servicio público. En Colombia lo anterior se conecta directamente con las oportunidades que la nueva Constitución ofrecía a la sociedad civil de participar y ejercer influencia sobre las decisiones públicas.

Con el pasar de los años empezó a hacerse evidente que la mayoría de las promesas del nuevo modelo no se estaban cumpliendo. Algunos autores concluyen que para que las políticas de largo plazo fueran viables se necesitaba una transformación en las instituciones económicas y uno de esos cambios tenía que ver con reducir los procesos burocráticos estatales, otro con reducir el poder de incidir en la política económica por parte de grupos de interés y otro aumentar la transparencia y la calidad de la gestión acudiendo a la participación de la sociedad civil. (Wiesner 1997, Montenegro y Rivas 2005)

El proceso de recorte y ajuste del gasto del gobierno incluyó una reducción en los recursos para la política social pero en América Latina este proceso económico ocurrió simultáneamente con un proceso de transformación del régimen político de formas autoritarias a formas más democráticas y descentralizadas y ello generó las condiciones contradictorias que contribuyeron al fracaso del modelo.

Los reformadores creyeron que podían desvincular el funcionamiento del Estado del funcionamiento de la política lo que claramente no ocurrió.

Con el pasar de los años y el incumplimiento de las promesas de la globalización y el neoliberalismo se empezaron a notar las fallas del nuevo modelo como la concepción del ciudadano como cliente, además de una pérdida de lo político en la discusión sobre los bienes y servicios sociales reduciéndose a lo técnico. (Giraldo 2003, Santos 2003, Beck 2004)

El contrato social en la actualidad se halla en una profunda crisis debido a la pérdida de legitimidad del Estado bajo el régimen de democracia representativa y por las reformas neoliberales del fin del siglo XX donde se desmontan los logros del Estado del Bienestar en los países del centro y los objetivos del Estado Desarrollista en la periferia.

Tras la crisis financiera de 2008, el fracaso de los gobiernos por confiarle al mercado la asignación de la riqueza y la protección social nos hallamos en una etapa de reconfiguración de la política social, la política económica y los mecanismos de participación democrática en las decisiones públicas.

Esto es perfectamente compatible con una nueva visión del desarrollo entendiéndose más como un conjunto de factores que promueven la libertad del hombre y no sólo como un asunto de ingresos medidos como PIB per cápita. Dentro de estos factores que promueven la libertad está la democracia y el efectivo goce de derechos políticos y el ejercicio de libertades civiles. (Sen, 2000). Esto garantiza, entre otras cosas, la capacidad del individuo de ejercer influencia ante el gobierno para la provisión adecuada de bienes públicos.



En ese sentido las libertades y oportunidades del ciudadano de participar e influir en la toma de decisiones políticas en su entorno se combinan perfectamente con la democracia participativa como mecanismo de respuesta para reparar los defectos del modelo de democracia representativa-liberal. (Dagnino, Olivera y Panfichi, 2006)

Desde las ciencias políticas se dice que la democracia representativa-liberal había venido generando en el mundo entero un sentimiento de insatisfacción y ausencia de representación lo que condujo a una decepción generalizada por la política, los partidos y los procesos electorales. En respuesta, dijeron los politólogos, ha venido en ascenso una visión contra-hegemónica de democracia que favorece la participación política en figura de organizaciones sociales que reclaman ser escuchadas y tenidas en cuenta en el debate político, entre otros temas, en las políticas públicas. (Avritzar y Santos 2003, Velásquez et al 2008, Velásquez y González 2003)

En la sección sobre las implicaciones del capítulo 3 volveremos sobre este conjunto de ideas.

## **CAPÍTULO 2. EL ESPÍRITU DE LA ÉPOCA.**

En el presente capítulo el lector encontrará una mirada a las condiciones económicas que caracterizaron la década de los 80 con el fin del modelo de industrialización por sustitución de importaciones pero conservando medidas de protección comercial por medio de herramientas macroeconómicas y aduaneras. También una revisión de las opiniones sobre la necesidad de la reforma y el sentido que debía tener la misma. En la sección titulada “Los reformadores. Análisis de fuentes” el lector encontrará una revisión de la justificación que los reformadores del gobierno Gaviria dieron al proceso así como una mirada a los imaginarios que ellos tenían sobre la administración pública, los bienes sociales y el mecanismo de transmisión a través del cual las reformas a la administración pública y el modelo económico iban a impactar el bienestar de los ciudadanos. Es muy claro que la reforma de los 90 tuvo una orientación neoliberal e incorporó las recomendaciones de la NPM.

## Condiciones previas a la reforma.

Cuando se analizan las reformas sociales los investigadores a veces se concentran en los efectos de las políticas y pocas veces se preguntan por sus causas y los imaginarios que existieron en el pasado sobre la necesidad de transformar los modelos y las políticas con sus expectativas y su entorno.

Las ideas económicas reinantes a finales de la década de los 80 en Colombia se enmarcaban en dinámicas sociales globales, regionales y nacionales.

A nivel global se observaba un proceso consolidación de ideologías capitalistas derivadas de la caída del socialismo real. ¿Qué forma de capitalismo? Pues la imperante en la época: el neoliberalismo en acenso y de alguna manera este modelo se atribuyó la “victoria” sobre el comunismo y la “legitimidad del vencedor” sirvió para terminar de convencer a los escépticos de que el modelo mercado libre estaba llamado a ser el del fin de la historia. (Fukuyama, 1992)

A nivel regional se sentían en pleno los efectos de la crisis de la deuda: suspensión del crédito externo, caída en los precios de los bienes primarios, debilitamiento de los sistemas financieros, recortes presupuestales e inestabilidad macroeconómica. (Edwards y Steiner, 2008)

A nivel nacional los líderes políticos y las autoridades económicas estaban preocupados por la caída en las reservas internacionales, el incremento en el déficit fiscal y la crisis del sector bancario. (Idem)

Si en Colombia nos salvamos de una aguda crisis en la década de los 80 no podíamos seguir arriesgándonos con un Estado que gastaba por encima de lo aceptado por la ortodoxia económica. Eso sería un acto de irresponsabilidad al trasladar el costo de los exagerados beneficios del sector público a las futuras generaciones por lo que se hacía necesario reformarlo cuanto antes y empezar a apretarse el cinturón.

De todas formas a Colombia le fue relativamente bien en el periodo de la crisis de la deuda: no tuvo que declarar moratoria ni solicitar reestructuración de la deuda; no tuvo que pedir un *stand by* ni firmar carta de intención con el FMI; no tuvo crisis cambiaria ni monetaria. (Restrepo 1998, Ocampo 1998)

Y aquí entra uno de los principales argumentos de esta investigación sobre las causas que llevaron a implementar el modelo neoliberal: no se trató tanto de una imposición de las autoridades financieras multilaterales sino de una decisión de actores nacionales buscando la transformación de la economía del país para reactivar la producción y el crecimiento alineados con las tendencias de la época.

Hay una palabra que emerge de la lectura de algunos autores cuando dan las explicaciones al ascenso del neoliberalismo y la globalización. Esa palabra nunca está escrita pero queda en el aire: Conspiración. Personalmente detesto esa palabra porque deja la idea de que la historia es planeada por organizaciones ricas y poderosas que se reúnen en las sombras. Probablemente esta visión se deriva de la teoría crítica en la que el conflicto de clases es inherente a la sociedad humana. La principal razón por la que detesto la palabra conspiración es porque asigna a la sociedad civil y a los individuos el papel de víctima imposibilitándolos para transformar a través de la movilización social y la acción colectiva el futuro que el sistema les ha impuesto. La otra razón por la que no acepto esas

interpretaciones es que no explica cómo han hecho las sociedades que sí lograron superar la pobreza y la opresión. La tercera razón viene de observar como en un irónico sentido de justicia poética los males del neoliberalismo y la globalización ahora se ensañan contra la sociedad Europea y la Estadounidense.

Lo mismo puede aplicarse a las reformas hacia el neoliberalismo en Colombia. Las evidencias, los testigos y el espíritu de la época deja como la mejor explicación que fue una decisión de actores nacionales sin mayor imposición del extranjero que la que da la influencia del entorno en individuos educados en EEUU y acostumbrados a mirar hacia el norte. Esta explicación supera las afirmaciones de que se trató de una conspiración del capital privado internacional para apoderarse de los activos de la nación.

En cualquier caso permanece la pregunta académica de qué fue primero ¿la ideología neoliberal o la adscripción a ella por organizaciones de poder como la academia, el Banco Mundial o la banca internacional?

En cualquier caso un buen número de políticas conducentes a este propósito fueron implementadas en muchos países incluyendo América Latina. De la literatura se destacan las siguientes causas (Edwards y Steiner 2008):

1. La crisis económica que enfrentaban los países de AL era tan severa que los líderes políticos no tenían otra opción.
2. La presión de las organizaciones financieras internacionales forzaron a los políticos a adoptar las políticas de estabilización y las reformas neoliberales.

3. Los gobiernos implementaron las reformas neoliberales porque querían promover el crecimiento económico y la estrategia de choque era más eficiente que el enfoque gradual.
4. La difusión internacional de las ideas neoliberales alcanzó AL en un momento especial y fue incorporada por los gobiernos.
5. Las reformas neoliberales resultaron del esfuerzo del Estado por promover los intereses de la clase capitalista doméstica.
6. Frente a la crisis económica los políticos dictaron políticas de estabilización y ajuste como una estrategia electoral para mantenerse en el poder.
7. Las reformas neoliberales fueron el resultado de la competencia política entre capitales locales.

Si combinamos las explicaciones podemos concluir que el proceso fue deliberado, fue una elección de los gobiernos y los reformadores en respuesta a la percepción de bloqueo del sistema económico anterior y que fue una respuesta a condiciones internacionales como la difusión de la ideología y alguna presión de las autoridades de la economía mundial como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Al mismo tiempo en que se sentaban las bases para las reformas económicas se emprendían reformas políticas relacionadas a ampliar la participación y la legitimidad del sistema político incluyendo la elección popular de alcaldes y gobernadores y la descentralización fiscal. Pero este incremento en el poder de los gobernantes locales no estuvo emparejado con un incremento de su responsabilidad influenciada por dinámicas sociales como el narcotráfico y el conflicto armado y el fin del sistema bipartidista. (Restrepo, 1998)

El proceso de cambio que inició con las reformas del gobierno de Betancourt orientadas a contener la crisis de la deuda se combinaron con reformas políticas dando como resultado una transformación muy intensa de las estructuras y modelos económicos y políticos nacionales.

La reforma financiera y la nacionalización de los bancos en problemas arreglaron los problemas domésticos relacionados a la utilidad del sector financiero como intermediario de recursos para la inversión, la bonanza cafetera del 86 y el crecimiento de las exportaciones mineras llevaron al país a la senda del crecimiento nuevamente. Sin embargo los indicadores de producción y productividad seguían marcando un comportamiento mediocre lo que sumado a una inflación en aumento fortaleció el sentimiento de que se requerían más reformas. Según J. A. Ocampo (1998) la justificación era inapropiada ya que la economía podría seguir creciendo aún sin liberalización comercial.

La política de liberalización comercial y el aumento de la devaluación impactaron fuertemente la inflación. Para contenerla se implementó una contracción monetaria que incrementó las tasas de interés y si bien ayudó a quebrar el espiral inflacionario también causó una fuerte revaluación del Peso. Lo anterior junto con una nueva relajación monetaria impulsó a la economía por la senda del endeudamiento.

Según J. A. Ocampo (1998) el país ya había venido por una senda de apertura regulada y la política de sustitución de importaciones había dejado de existir y en la práctica existía un sistema mixto de promoción de exportaciones y de restricción de importaciones.

Lo que cambió fue la regulación estatal sobre la actividad económica privada eliminando procedimientos burocráticos para importar y facilitando el flujo de capitales. Además, hay que recordar que el proceso de eliminación de protección arancelaria que se había planeado reducir gradualmente en 5 años se redujo en sólo 1 conservando fórmulas de protección arancelaria para bienes agrícolas sensibles.

También se reformó la normatividad sobre inversión extranjera eliminando sus restricciones así como abandonar el uso de la tasa de cambio como política comercial.

Ese cambio en la regulación sobre los flujos financieros y los cambios en los objetivos macroeconómicos fueron responsables de una elevada tasa de revaluación que detuvo el ritmo de crecimiento de las exportaciones en comparación con otros periodos.

En conclusión, la apertura fue más que nada una reforma al papel del Estado en regular la iniciativa comercial privada que un proyecto para fomentar el crecimiento basado en exportaciones.

En la Nueva Historia de Colombia (1998, Libro VIII) R. Hommes afirma que las reformas en Colombia no fueron resultado de una imposición ni a una necesidad apremiante sino a la interpretación y percepción de la realidad social y política del país por parte de una élite bien educada que coincidió en el equipo de gobierno de Gaviria y aprovecharon el entusiasmo de la época para presentar unas reformas que por la exuberancia de los vientos de cambio y distractores como la



Constitución y el narcoterrorismo fueron ignorados por grupos de interés que tradicionalmente se habían opuesto a esas iniciativas.

“La perspectiva de los cambios políticos que se preveían en la nueva Constitución debilitó a las coaliciones que defendían el *statu quo* económico y distrajeron su atención.” (Hommes, 1998, pag. 93)

Si bien los resultados económicos no eran insatisfactorios para la experiencia colombiana se definió que el modelo anterior había agotado su capacidad de generar crecimiento manifestándose en indicadores como la productividad decreciente de los factores de producción.

Las reformas partían de una visión sobre el Estado anterior a la reforma el cual era un acuerdo entre poderosos en búsqueda de privilegios, nada más apartado de la democracia.

Esta estructura de poder funcionaba con mecanismos como el bipartidismo, el clientelismo, la protección adjudicada por cabildeo y sus manifestaciones eran elevados niveles de desigualdad, pobreza y exclusión.

Según Hommes (1998) el sentido de todas las reformas era mejorar la capacidad del país de crecer y prosperar bajo la perspectiva de las teorías económicas neoclásicas que veían el desarrollo como un proceso de fortalecimiento del capital humano en un entorno favorable a la inversión privada y libre de distorsiones originadas por las regulaciones estatales.

Sin embargo los reformadores no fueron capaces de prever la reacción de los poderes antiguos como los caciques regionales, los terratenientes o los monopolistas y minimizaron nuevas fuerzas políticas en ascenso como el narcotráfico y los paramilitares. Estos grupos terminarían estableciendo alianzas para capturar nuevas rentas con nuevos métodos aprovechando las debilidades del modelo.

En las siguientes secciones hablaremos de los elementos que se quedaron por fuera de la articulación de la reforma y que se convirtieron en hilos sueltos por los que muy rápidamente empezó a descoserse una tela que todavía olía a nuevo. Algunas de estas visiones están inspiradas en teorías que para su época no habían mostrado su aplicación ni su capacidad predictiva como las teorías sobre los fallos de la información, el análisis neo-institucional o estaban fuera del alcance académico de los reformadores como miradas desde la ciencia política y las demás ciencias sociales.

Edwards y Steiner (2008) resaltan la particularidad del caso de las reformas en Colombia por elementos como la ausencia de un contexto de crisis económica y el contexto democrático en el que se sucedió, la ausencia de una imposición aguda de los organismos multilaterales, la seriedad técnica de los contenidos de la reforma y su relativo consenso (o ausencia de contradicción de peso) entre los actores políticos del país.

El sistema político colombiano se basó en la distribución y los acuerdos entre las clases dominantes cuyos hijos se educaban (en su mayoría) en los Estados Unidos y regresaban a administrar el Estado y la economía con rigurosidad técnica. El buen manejo macroeconómico y su orientación a objetivos de competitividad y crecimiento son otro factor característico de la economía

colombiana. El resultado de ello es que existía una amplia confianza en los tecnócratas y sólo se necesitó la voluntad política del gobierno para llevarlas a cabo. (Edwards y Steiner, 2008)

Pueden nombrarse dos detonantes de las reformas: el fin del pacto internacional del café y el efecto vecindario tras la crisis de la deuda de la cual Colombia había salido bastante bien librada.

Pero más que los detonantes específicos del inicio de las reformas se trató de una especie de convencimiento generalizado entre la tecnocracia de que la economía del país estaba siendo asfixiada por el proteccionismo y que se avecinaba una nueva era, la globalización, por lo que la necesidad de las reformas era inevitable y apremiante.

El sistema económico que se quería dejar atrás estaba basado en la debilidad del sistema democrático por la preeminencia de las relaciones clientelistas entre los políticos y la sociedad. Ese modelo cerrado prolongaba la situación de privilegio de las élites económicas y reproducía la desigualdad y la pobreza. También restringía la velocidad del crecimiento y la modernización.

Por lo tanto un objetivo bien intencionado de las reformas era eliminar los privilegios de las élites y la parcelación de los sistemas de protección social transformando el terreno de juego en uno más igualitario: el mercado.

Por consiguiente el objetivo de llevar el mercado libre a la mayor cantidad de áreas de la economía buscaba eliminar los privilegios característicos de la

sociedad colombiana. Y por medio del concepto de privilegio se orientaron las reformas no sólo hacia los sectores industriales protegidos sino a los trabajadores de las empresas estatales, cuyos logros laborales se calificaban de injustos frente a las condiciones laborales del resto de la población, así como por el hecho de que estos trabajadores estatales eran responsables de la prestación de servicios sociales como la educación, la salud, los servicios públicos domiciliarios o las comunicaciones y la ineficiencia de su gestión, la mala calidad de los servicios o la corrupción era asociada a su condición de trabajadores sindicalizados.

La conexión lógica era que ante la ausencia de incentivos y señales de mercado los individuos se comportarían de modo oportunista asociándose para exigir rentas del Estado en forma de convenciones colectivas o salvaguardias sectoriales de modo que la única manera de resolverlo era introduciendo relaciones de mercado donde antes eran relaciones políticas.

Esta es una de las áreas en el que las buenas intenciones de los reformadores son empañadas por la ideología política intrínseca en el análisis neoclásico.

Para la economía neoclásica los individuos son dueños de unos factores de producción que al venderse en el mercado resultan en unos ingresos. Pero para la teoría neoclásica no hay ninguna consecuencia en esa propiedad en el sentido de que no determina ningún lugar en la estructura social. Es como si no lo hubiera. El *homo economicus* no vive en ninguna parte, no pertenece a ningún grupo, no siente ningún apego por su tradición ni su entorno. Es un simple consumidor de bienes y servicios y un vendedor de factores de producción los cuales son perfectamente intercambiables y sus rendimientos son decrecientes en el margen. Por el contrario, lo que los demás llaman derechos sociales para los economistas son imperfecciones del mercado.

Por consiguiente los procesos políticos que han resultado en logros en la regulación y legislación laboral para aumentar el bienestar y los ingresos de los trabajadores fueron vistos como imperfecciones del mercado laboral, como rigideces, como fuentes de inequidad y como injusticias.

Cuando ese enfoque se aplica y se convierte en políticas que se esfuerzan en proteger el capital y desproteger al trabajador se dice que estamos en un entorno de neoliberalismo.

Bajo este enfoque la existencia de derechos laborales es responsable por la inequidad y el estancamiento económico al imponer costos laborales que reducen la competitividad y alteran la productividad. Por consiguiente el proceso de transformación del país debía involucrar el perfeccionamiento de los mercados laborales con el objetivo de aumentar la competitividad y la eficiencia. En el largo plazo eso resultaría en más bienestar para todos.

Aplicar esta visión a las reformas significó menores ingresos para los trabajadores y un incremento en la probabilidad de ser despedido. En la práctica esos cambios se convirtieron en menores ingresos por horas extras o cesantías lo que afecta a quienes sólo cuentan con su fuerza de trabajo como único factor de producción. Cuando se observa las cuentas nacionales bajo la modalidad de remuneración a los factores la categoría sueldos y salarios muestra una tendencia decreciente dentro del total de la producción.

Pero al mismo tiempo en que se aprobaban estas reformas la Constitución expresaba una visión diferente de las relaciones sociales, la producción, el empleo

y los derechos sociales. Esta contradicción marcaría el futuro de muchas confrontaciones políticas sobre temas públicos entre grupos de la sociedad con valoraciones diferentes entre la Constitución y las reformas.

En teoría, los reformadores reconocían que existían perdedores con los cambios y trató de incorporar mecanismos de compensación pero era claro que no podía satisfacerlos a todos, que los perdedores no se iban a quedar inmóviles y que la sostenibilidad fiscal iba a ser un factor en especial cuando se le estaban quitando activos al Estado.

#### Los reformadores. Análisis de fuentes.

Cuando se analiza el proceso de las reformas de la década de los 90 en Colombia desde una perspectiva histórica el investigador debe hacer el esfuerzo de alejarse de su edificación teórica e ideológica para revisar las fuentes de información.

Por lo tanto, y en un tema que suscita tantos acaloramientos académicos como el proceso de las reformas de Gaviria se requiere un ejercicio de autocrítica constante del investigador para aproximarse a las razones que explican la implementación de la reforma de manera desapasionada y objetiva.

En 1990 el mundo era otro, Colombia era otra y las ciencias sociales eran otras. Por lo tanto la implementación de las reformas obedecía al espíritu de la época, que como expliqué en la sección anterior, era el resultado de los procesos sociales vividos en los años previos y reforzado por eventos políticos cargados de emocionalidad que reforzaban la idea de que la economía de mercado y la

democracia representativa-liberal eran los héroes que habían vencido al imperio comunista.

Bajo esta premisa me dispongo a aproximarme a un conjunto de documentos que reúnen en buena medida las intenciones de los reformadores colombianos y que recopilan e incorporan información específica disponible en otras fuentes.

El primer documento que me dispongo a abordar es el Plan de Desarrollo (1991) del presidente César Gaviria titulado La Revolución Pacífica. Ha sido escogido porque en él se expresan las ideas acerca de los cambios en la organización del Estado, las funciones del gobierno, la visión de la política pública y su modo de administración que eran vistas como necesarias para la superación de problemas económicos y sociales atribuidos al mal funcionamiento del Estado.

Y es justamente esta idea la que primero aparece en el prólogo del Plan. Allí el presidente Gaviria dice que durante muchos años se creyó en la capacidad del Estado para planear y orientar el destino económico de la nación lo cual se evidencia en los planes de desarrollo de gobiernos anteriores.

*“Sin embargo, a pesar de la seriedad incuestionable con que fueron elaborados [los planes de desarrollo], estos adolecían de defectos similares. Se inspiraban en una visión particular del Estado, según la cual el sector público, con su capacidad financiera y su vasta red de funcionarios, podía actuar en cualquier terreno económico con resultados afortunados.” (Prólogo, Pág. 6)*

La otra idea tenía que ver con el proteccionismo, la industrialización por sustitución de importaciones y el aislamiento.

El resultado de la aplicación de este modelo fue la transformación de Colombia de un país agrario, rural y de artesanos a uno urbanizado, industrial y de clase media. Sin embargo, continua Gaviria, el modelo empezó a mostrar fisuras que se manifestaban en indicadores económicos como la baja productividad y el modelo político apenas logró incorporar fuerzas como la descentralización.

*“Pero con el tiempo aparecieron también fisuras en el modelo económico, que denotaban la presencia de problemas estructurales. Luego de un descenso sistemático desde los años 50, los índices de productividad económica registraron signos negativos a mediados del decenio pasado. El crecimiento industrial se estancó... Las instituciones políticas, de cuya estabilidad nos ufanábamos los colombianos, no estaban asimilando la aparición de nuevas fuerzas y nuevas aspiraciones como la descentralización.” (Idem)*

Gaviria continua diciendo que el país exige que se le cambie la receta y que si bien hubo avances con el modelo anterior se necesita un norte claro que resuelva la sensación de que el país va sin rumbo definido. Y el objetivo económico de este nuevo norte es incrementar la productividad y la eficiencia lo que desencadenará nuevas oportunidades.

Y este cambio de receta incluye un cambio en la forma de funcionamiento del sector público. Ello involucra concentrar la actuación del Estado a unas áreas muy específicas y aplicar criterios nuevos en el funcionamiento de la administración



pública para ejecutar el gasto como la descentralización y los subsidios a la demanda.

*“Los invito a que presten atención particular a los medios que se utilizarán para lograr estos propósitos. En cada caso, se han combinado los mecanismos más eficaces que se conocen para ejecutar el gasto público, tales como los subsidios a la demanda, en lugar de la promoción indiscriminada de la oferta, con las reformas institucionales indicadas, como la descentralización de una parte importante de la administración y el control de la actividad estatal.”* (Prólogo, Pág. 7)

En el aspecto institucional se hace énfasis en que deberá cambiarse el énfasis de funcionamiento del gobierno central de uno ejecutor a uno regulador y planeador. Lo anterior con el fin de que los mercados de bienes y servicios públicos funcionen de manera eficiente y competitiva.

*“Ahora los ministerios deberán alejarse de la ejecución directa de programas para ocuparse de las funciones esenciales de planeación, coordinación y, cuando sea pertinente, regulación. Esta última responsabilidad... recibirá del gobierno toda la atención necesaria, por su incidencia sobre el desarrollo de los mercados de servicios y bienes públicos.”* (Prólogo, Pág. 8)

Para Gaviria los resultados de la descentralización dependen de la manera en que los colombianos organicen prácticas económicas y administrativas sanas y este será el indicador para medir el mérito de las reformas del sector público.

*“El reto de la descentralización será la vara con la cual será medido el desempeño del Estado en los últimos años del siglo y no debemos desestimar la tarea que tenemos delante.” (Idem)*

Más adelante leemos en el Plan de Desarrollo que la era del estatismo, proteccionista y dirigista es en gran parte responsable del atraso y la pobreza y que en todo el mundo los modelos rígidos burocráticos y cerrados están siendo derrocados en medio del júbilo de los pueblos.

En Colombia esto se confirma con los indicadores que refieren al estancamiento y baja productividad, las insuficientes coberturas de los servicios sociales y la demanda de las comunidades de más autonomía en la toma de decisiones, proceso iniciado ya por la elección popular de alcaldes. En consecuencia las reformas no sólo eran el origen del cambio sino una respuesta del Estado a los cambios sociales, o al menos esa era la visión de los reformadores.

*“El plan busca promover un ambiente institucional para que el sector privado, y en general todos los ciudadanos, sean actores centrales del proceso de cambio y crecimiento. El Estado puede hacer más por el desarrollo económico concentrándose en sus obligaciones sociales básicas, deshaciéndose de funciones que no le corresponden, y dejando de intervenir en numerosos escenarios de la vida económica... Por ello, en todos los campos de acción que propone el nuevo plan, la acción estatal se concentra en sus responsabilidades fundamentales y en promover que los ciudadanos tengan más oportunidades económicas y políticas que en el modelo anterior.” (Prólogo, Pág. 12)*

En el párrafo siguiente se nombran dos de las razones fundamentales de la necesidad de la reforma y es que los reformadores creían que los cambios políticos en el mundo y la experiencia del desarrollo habían dejado muy claro cuál debía ser su dirección.

*“Los eventos ocurridos en el antiguo mundo socialista, y el creciente consenso sobre la nueva orientación del Estado en la economía, han influido no sólo sobre las ideas de los políticos sino sobre las doctrinas sobre el crecimiento económico. La experiencia de 30 años de crecimiento acelerado en algunos países, así como el preocupante estancamiento de otros, ha ofrecido observaciones valiosas a la teoría del crecimiento. Las antiguas ideas que valoraban excesivamente la inversión física, el papel activista del Estado el supuesto papel reactivador del gasto público, los sectores líderes y el proteccionismo a ultranza, han quedado relegadas conceptualmente, por su ineficacia e inutilidad. Por el contrario, el papel de los mercados, la información, el efecto del capital humano y las externalidades son temas que dominan hoy las ideas del desarrollo. Más que cantidad de equipos y plantas, ahora se promueve la eficiencia, la inversión en educación y el adelanto material a partir de la incorporación del conocimiento a la producción. Esas son las acciones que han adelantado en forma prioritaria los países que han crecido en forma acelerada y que están superando la pobreza.” (Prólogo, Pág. 12)*

Creo que este párrafo resume las motivaciones, las creencias y las estrategias de los reformadores. Juzgar en retrospectiva un modelo que fracasó es muy fácil pero en prospectiva es muy difícil hacer pronósticos, en especial cuando no se cuenta con toda la información sobre el entorno social en el que se iba a aplicar el cambio, cuando la ideología propia se da por infalible y las interpretaciones distintas se desprecian por el ejercicio heurístico de compartimentarlas junto con las del modelo que acaba de fracasar.

Podrían escribirse docenas de páginas sobre el Plan de Desarrollo de Gaviria y los otros documentos que indican las causas y las razones de las reformas, pero para concentrarnos en el propósito principal de esta investigación, que es la visión sobre la administración pública en las reformas, me concentraré en este tema en las siguientes páginas.

Como hemos visto las reformas incluyen una visión sobre el Estado y el sector público y de ahí se deriva una idea implícita sobre el ideal de la administración pública enfrentada al imaginario de su realidad.

El Plan de Desarrollo de Gaviria incluye una sección sobre la teoría del desarrollo económico según la cual la visión moderna del desarrollo (la visión neoclásica) descubre que la intervención estatal confunde a los agentes económicos y distorsiona la toma de decisiones al alterar la transparencia de los mercados y las señales de precios. Esto genera ineficiencias que retrasan el potencial de crecimiento económico y al crear sectores protegidos artificialmente incentiva comportamientos indeseables e inequitativos como la captura del Estado por parte de cazadores de rentas.

Por lo tanto, la intervención estatal involucra principalmente perfeccionar los mercados, generar condiciones de competencia, hacer transparentes los costos y los beneficios de la acción individual y proveer bienes públicos que generen el mayor impacto a través de externalidades positivas como el gasto en salud y educación (que aumentan el capital humano), la infraestructura y el medio ambiente.

Específicamente para Colombia la experiencia del desarrollo del siglo XX deja a un país totalmente distinto pero las instituciones han cambiado muy poco desde el siglo XIX. El resultado de las transformaciones económicas y sociales trae consigo nuevas demandas y nuevas expectativas que deben ser respondidas de nuevas maneras para lo cual la Constitución de 1991 abre a la ciudadanía espacios de participación democrática y reorganiza el Estado hacia formas más descentralizadas y eficientes. Dice el Plan de Desarrollo:

*“Es evidente que el Estado, dentro de un marco de equilibrio macroeconómico, debe concentrar su acción en ciertos bienes públicos (como la infraestructura física y ambiental) y con externalidades sobre el resto de sectores (como el capital humano, el mejoramiento de tierras y el conocimiento científico y tecnológico), y contar con modalidades de acción mucho más focalizadas y descentralizadas en su gestión social.”* (Cap. II, Pág. 18)

De la lectura de estas páginas está claro que los reformadores estaban muy lejos de querer eliminar el Estado y la regulación. Lo que pretendían era concentrar la actuación del Estado en áreas donde tuviera el mayor impacto en el crecimiento y a través de mecanismo eficientes y que no distorsionaran las señales de precios y la transparencia de los mercados. La decisión tuvo que ver con el apoyo a formas administrativas descentralizadas con focalización del gasto.

Más adelante, en el capítulo III, el Plan de Desarrollo describe sus estrategias y en lo que se refiere a la infraestructura social se dice que la política social debe alinearse con la visión moderna del desarrollo y sus políticas. Al mismo tiempo, al considerar las reformas institucionales como la descentralización, lo que permite acercar las instituciones del Estado a la gente, y sobre el principio de la equidad,

establecer la focalización del gasto en los grupos más vulnerables, se establece una estrategia de acción estatal:

*“Así mismo, se trata de inducir la eficiencia en las acciones estatales, permitiendo la competencia de agentes no gubernamentales y utilizando nuevos instrumentos como los subsidios directos a la demanda. Finalmente, la participación de las comunidades tendrá un rol fundamental para facilitar el acceso masivo a los nuevos programas y controlar la calidad de los servicios.”* (Cap. III, Pág. 3)

A continuación hacen un diagnóstico del sector de la educación y se presentan los principales factores que explican las deficiencias y el retraso. Al revisar en detalle las explicaciones están dadas principalmente por atraso institucional (incluyendo centralismo, duplicidad de funciones y métodos administrativos obsoletos), falta de capacitación de los docentes e ineficiencia en el manejo de los recursos financieros. Lo anterior nos sirve como argumento de que para los reformadores la administración pública carecía de profesionalismo, disciplina, autoridad, eficiencia y orientación a objetivos. Estaba politizada y los burócratas se comportaban como una caricatura del término.

En el capítulo IV llamado “Ajuste institucional y descentralización” se concentran los argumentos sobre los fallos en la acción estatal y las reformas para resolverlo.

*“El diseño de un nuevo modelo de desarrollo económico y político, que el país demanda, requiere de un Estado eficiente y muy ligado a la vida de los ciudadanos. Ello obliga a un rediseño de las instituciones públicas y de las funciones que podrían desarrollar con más eficacia el Estado central y los diversos entes territoriales.”* (Cap. IV, Pág. 2)

Al leer los argumentos del capítulo se encuentra que la reforma del Estado parte de la necesidad de más descentralización para lograr a la vez objetivos sociales y legitimidad política. Así, el plan distribuye funciones y responsabilidades a los entes territoriales y al gobierno nacional en función a su cercanía al usuario o beneficiario de los programas, a la escala de los proyectos y a su lugar en el ciclo de vida de la política pública estableciendo la planeación al gobierno central y la ejecución al gobierno municipal.

Pero más importante que la asignación de las funciones a los entes territoriales lo importante es que se asume la descentralización como un principio de la reforma. Y a continuación el plan establece otro principio rector de la reforma del Estado y es que la privatización de la provisión de bienes públicos.

*“Es necesario tener en cuenta además que el proceso de ajuste institucional del Estado, debe dirigirse hacia una reducción de su intervención en las actividades que puedan ser desempeñadas con mayor eficiencia por el sector privado. En este contexto, las administraciones locales serán consideradas responsables de la provisión, y no necesariamente de la producción, de los servicios descentralizados. En muchos casos, más que una prestación directa de los servicios públicos, los recursos deben orientarse a dar acceso a otras alternativas que permitan a la comunidad recibirlos con mayor eficiencia. Estas orientaciones son plenamente compatibles con lo dispuesto por la nueva constitución.” (Cap. IV Pág. 12)*

Tras dejarse claro que la provisión privada de bienes y servicios sociales es una posibilidad<sup>4</sup>, sumado a la descentralización administrativa, se deriva de la lógica financiera que debe existir un pago por estos bienes dado por su estructura de costos lo que determina la fijación de un precio, el cual puede ser subsidiado en mayor o menor medida para que los usuarios de menores ingresos puedan acceder a ellos. Este principio aplicado a las políticas públicas, en el que cobrar tarifas por los servicios públicos se considera natural, conduce a una visión economicista del Estado y de lo público.

En conclusión, al unir todos estos principios rectores de la reforma del Estado y el sentido de las políticas públicas vemos en las reformas la clara incorporación del concepto de New Public Management al funcionamiento del Estado.

Los reformadores eran conscientes de la dificultad de la tarea dada la carencia de experiencia técnica de los gobiernos locales y la tradición clientelista de nuestro sistema político. Para ello establecieron medidas como la gradualidad del proceso de cambio y la asistencia de parte del gobierno central al gobierno local de capacidad técnica, así como el condicionamiento de partidas presupuestales al cumplimiento de requisitos de dicha naturaleza.

También queda claro que los reformadores creían que la ineficiencia del Estado estaba relacionada con el centralismo y la burocracia lo cual podría ser resuelto por el talante democrático de las reformas y la nueva Constitución. Para que esto tuviera lugar los reformadores esperaban que la elección popular de gobernantes locales, la inclusión de planes de gobierno y de planes de desarrollo locales, la mayor transparencia en el procedimiento electoral y el fortalecimiento de la democracia participativa a través de mecanismos de participación popular

---

<sup>4</sup> Adicionalmente queda en la Constitución del 91 en el artículo 333.



alteraran el rumbo de las instituciones estatales y se empezaran a obtener mejores resultados en asuntos de políticas públicas.

Las razones por las que los resultados de este proceso de cambio difieren tanto de lo planeado se presentan, de manera casi premonitoria, en el mismo plan en la sección 4 de capítulo IV “Los riesgos del proceso y los mecanismo para enfrentarlos.”

Según los autores del Plan, la experiencia internacional de procesos de descentralización señalan como riesgos del proceso la desarticulación del Estado y el desorden en el manejo macroeconómico.

En cuanto al primero es posible que:

*“El exceso de autonomía de los diferentes niveles de la administración puede llevar a la atomización del Estado y a la imposibilidad del manejo global de políticas y programas de desarrollo... Para el éxito en el desempeño de las funciones de los distintos niveles son necesarias al menos dos condiciones: a) que las obligaciones y deberes correspondan a las posibilidades reales de administración y ejecución de cada nivel; b) que los recursos fiscales propios y los volúmenes de transferencias de la nación sean adecuados al ejercicio de tales funciones.” (Cap. IV, Pág. 27)*

Frente al segundo tema ocurre que ante la dispersión territorial del gasto público sea muy difícil reducir los déficits fiscales debido a la posible laxitud en el gasto de los entes territoriales al no sentir que son responsables de sus ingresos ni sus deudas.

Estos son elementos que con el tiempo mostrarían la fragilidad de las reformas y la debilidad de los instrumentos políticos y técnicos para evitar los riesgos previstos desde el comienzo.

Volviendo al tema de la idea sobre la administración pública de los reformadores encontramos en el capítulo V del plan de desarrollo de gobierno Gaviria un amplio conjunto de explicaciones y concepciones sobre lo que debe ser esta y sobre la realidad en Colombia.

*“Aparte de la reasignación del gasto, se propone un cambio radical en la calidad de la inversión pública. En un país que busca la competitividad en los mercados internacionales, se vuelve inaplazable el logro de la eficiencia en el gasto público.”*  
(Cap. V, Pág 2).

Ciertamente el problema no era tamaño del Estado. Si bien la teoría neoclásica promueve la reducción del Estado a unas funciones básicas y a una manera eficiente de gastar con el propósito de alterar en lo menos posible las decisiones de inversión de los agentes económicos (evitar el efecto expulsión o crowding-out) también es cierto que relativamente el Estado colombiano era pequeño en relación con el tamaño de la economía y por más neoliberales que hubieran sido los reformadores no se ve que la reforma diga que había que hacer al Estado más pequeño.

Pero si se señalan deficiencias en la forma de gastar los recursos fiscales y una de sus manifestaciones es que el gobierno central emplea “más gente de la que debería en relación con países en igual grado de desarrollo. Esta excesiva planta

de personal, que representa en muchos casos un seguro de desempleo, hace que el nivel central carezca de los recursos para llevar a término sus funciones esenciales.” Y más adelante dice que el sector público emplea más a los ricos que a los pobres: “Los grupos más prósperos de la población se benefician más del empleo público que los demás. Menos del 3% del empleo de los más pobres se genera directamente en el gobierno, frente a un 25% en los grupos más ricos.” Y más adelante dice con respecto al gasto público que este ha visto una reducción de la inversión y un aumento en los gastos generales. (Cap. V, Pág. 4)

Este par de argumentos implican un sesgo contra la función pública. Por un lado a las condiciones de empleo en el sector público se les trata de manera peyorativa por la estabilidad laboral y las conquistas de los trabajadores haciéndolas parecer una injusticia al compararlas con las del sector privado y por la mayor exposición al desempleo de aquellos trabajadores. Además, acusa también al empleo público de promover la inequidad al decir que emplea sólo a los ricos. Se trata de lo opuesto, las personas que trabajan para el Estado no tienen ninguna posibilidad de ser pobres primero porque los salarios son justos y segundo porque son en su mayoría personas calificadas cuya remuneración no puede pretenderse que sea de subsistencia.

En conclusión, cuando se habla de empleo público, al gobierno Gaviria le parecía que los trabajadores estatales eran burócratas ricos y sobrepagados cuyos privilegios laborales eran injustificados y que por tales beneficios los colombianos menos favorecidos no recibían bienes sociales suficientes y de calidad.

Esta visión es una clara contradicción con una visión moderna del Estado que se supone compuesto por un cuerpo de trabajadores calificados que se encargan de

su administración y a quienes se les paga un salario de acuerdo con su condición y capacitación.

El gasto público también es ineficiente, según los reformadores. “La eficiencia económica del gasto público puede juzgarse por su capacidad para impulsar el crecimiento económico o por su impacto en el bienestar de la población. En ambos casos, las finanzas públicas de las últimas décadas dejan mucho que desear.” (Cap. V, Pág. 6)

En resumen, los reformadores exponen el efecto expulsión o crowding-out sobre el gasto público teoría según la cual la inversión y el gasto público no hace más que quitarle recursos al sector privado que pudieron haberse gastado de manera más eficiente. Por consiguiente debe haber una mayor atención a la calidad del gasto, es decir, incrementar el impacto y la rentabilidad social de las inversiones públicas por medio de una mejor planeación de los proyectos y la evaluación del gasto.

Otro elemento que explica la ineficiencia del gasto público se origina en la dispersión del gasto de inversión por parte del gobierno central. En su mayoría son partidas pequeñas y atomizadas que mejor estarían administradas por los gobiernos municipales y departamentales pero que por la herencia del sistema político clientelista siguen siendo administradas por el gobierno central. Este debería concentrarse en los proyectos que generen el mayor nivel de beneficios sociales y externalidades positivas como la infraestructura de transporte, la educación, la justicia y la ciencia y la tecnología. Por lo tanto debería dársele un tratamiento “por proyectos” al gasto público nacional. La nueva Constitución incorpora algunas de estas necesidades de cambio a través del programa plurianual de inversiones del plan de desarrollo que obliga a presentar una estimación realista de las líneas de gasto, hace los presupuestos más estables en

el tiempo e incorpora medidas para controlar su ejecución y evaluar sus resultados de manera técnica.

Los elementos anteriores son suficientes para emitir los siguientes juicios acerca de las intenciones de los reformadores, su visión de la realidad y las teorías que apoyaban las conclusiones que ellos hicieron.

La primera de ellas es que el sector público era ineficiente porque su gasto se encontraba disperso en proyectos pequeños que podrían ser mejor manejados por los entes territoriales y esto se trata de una herencia del sistema político clientelista y centralista.

La segunda tiene que ver con la visión que se tenía de los empleados oficiales como burócratas perezosos y deshonestos, con privilegios salariales injustos y sin un adecuado sistema de incentivos para hacer mejor su trabajo.

El tercero sería la necesidad de acercar la provisión de los bienes y servicios sociales a los ciudadanos por medio de la descentralización. Aquí aparecen posibilidades como la privatización de la producción del servicio y el control social de la gestión administrativa, la rendición de cuentas y la planeación participativa resultante de las nuevas oportunidades de la democracia participativa.

Otro documento de la época confirma la idea acerca de la necesidad de reformar el Estado no tanto por su tamaño sino por su debilidad. En las memorias de la Consejería para la Modernización del Estado de la Presidencia de la República

(1993) encontramos la visión de los reformadores en cabeza del jefe de la comisión Jorge García González.

Desde la perspectiva jurídica la nueva Constitución en su artículo transitorio número 20 otorga al ejecutivo la facultad de reformar el Estado en un lapso de tiempo de 18 meses contados a partir de la promulgación de la nueva Constitución. Con esta habilitación legal la Consejería y su comisión asesora pudieron reestructurar, fusionar o suprimir las instituciones de la rama ejecutiva para alinearlas con los lineamientos de la nueva Constitución.

Pero volvamos al documento, en este encontramos las ideas y conceptos que guiaron la reforma del Estado en la era Gaviria. “El verdadero problema de Colombia no es el tamaño de sus Estado, sino su falta de eficiencia y eficacia a la hora de cumplir con su misión”. (Pag. 17)

El funcionario definía tres áreas primordiales en la reforma del Estado que eran la derivada de la apertura e internacionalización de la economía, las privatizaciones y la descentralización. Con respecto a la segunda se parte del principio de que el Estado debe dejarle al sector privado aquellas actividades que no son de su competencia esencial y con respecto a la tercera se satisfacen los postulados de la nueva constitución y el proceso político de darle mayor autonomía a las regiones derivadas del fin del frete nacional y orientadas a brindarle mayor legitimidad al Estado.

En este tema García González dice que:

*“Es lógico que la transferencia de recursos esté acompañada de la cesión de nuevas responsabilidades a los departamentos y municipios, teniendo en cuenta las ventajas comparativas de cada uno de los niveles administrativos del Estado. El postulado que inspira las iniciativas sobre esta materia es que todo aquello que pueda y deba realizarse desde el nivel local, no sea de responsabilidad del nivel central” (Pag. 28)*

Y a continuación dice que

*“Así, se prevé transferir nuevas e importantes responsabilidades a departamentos y municipios, consolidando a los primeros como instancias de coordinación y articulación con importantes funciones en educación, salud, vivienda, mejoramiento de la infraestructura y demás áreas sociales y, a los municipios, como prestadores de los servicios básicos, y administradores y ejecutores de obras públicas locales, entre otras” (Idem)*

Estos elementos refuerzan la mirada que los reformadores tenían del Estado centralizado como una institución alejada de las necesidades sociales y en la solución en la descentralización al acercar a los beneficiarios y los ejecutores de las políticas sociales.

En otro documento, el Ministerio de Hacienda presenta al Congreso un informe sobre las iniciativas de este así como un balance del comportamiento de la economía en el cuatrienio 1990-1994.

En este informe el ministro Hommes le cuenta al Congreso que el incremento del gasto público se debió a los compromisos establecidos por la nueva Constitución con el sector social, justicia y defensa e infraestructura y previsión de pensiones.

A continuación explica la naturaleza de la reforma del sector público orientada a “mejorar la eficiencia en la asignación y el uso de recursos públicos” y para lograrlo se acudió a “convenios de desempeño” que comprenden la evaluación de los resultados de la gestión y la “racionalización de las plantas de personal” de las entidades públicas. (Colombia, 1994)

En un documento del Departamento Nacional de Planeación de febrero de 1991 se presentan los logros del gobierno ante el Congreso con la aprobación de un conjunto de leyes que concretan el Plan Nacional de Desarrollo. En este documento se recuerda la ideología en la que el gobierno se apoya y la orientación de sus reformas.

De nuevo se fustiga a la administración pública por su ineficiencia y su ineficacia en proveer servicios sociales y cumplir con las expectativas de los ciudadanos.

Aunque el tamaño del Estado manejable su incompetencia es extrema. Dice Gaviria:

*“Estamos todavía muy lejos de una insurrección contra la burocracia, pero ya existen síntomas de que la opinión pública está hastiada de servicios públicos de mala calidad, ineficientes y costosos. Qué decir del malestar en la ciudad de Barranquilla por el pobre desempeño del servicio de agua potable; o la reacción airada de los consumidores, importadores y productores ante los excesos inexplicables de las tarifas de los puertos colombianos; o el malestar de trabajadores y empleados que además de cotizar al Seguro Social deben acudir a médicos privados ante la mala calidad o la carencia de servicios en las dependencias de la institución... lo que no es aceptable es someter a la opinión*



*pública a la carencia o al costo excesivo de los servicios como consecuencia de ineficiencias o de privilegios excesivos a las entidades del Estado. Hacerlo, es distorsionar el verdadero papel del aparato estatal y acentuar las desigualdades. La competencia es una sana norma no sólo para el sector privado sino para el sector público". (Pag. 14)*

Este párrafo encierra buena parte de la ideología que caracterizaba a los reformadores. Para ellos el concepto de ciudadanía no aparece. El Estado está capturado por los burócratas y los políticos que obtienen privilegios desmedidos a costa del bienestar de los demás. El mercado es el mecanismo por medio del cual se reparan las desigualdades ya que es un ente neutral que asigna según la eficiencia y la capacidad individual.

### **CAPÍTULO 3. DIALÉCTICA SOCIAL.**

Ya dijimos que las reformas respondían al espíritu de la época en cuanto a los enfoques dominantes en la teoría económica y sus aplicaciones al funcionamiento del Estado. Así mismo, mostramos que hubo una coincidencia de promesas del nuevo modelo económico con las demandas políticas institucionalizadas en la Constitución del 91 hacía más espacios de participación, de nuevos objetivos en el gasto social y de mayor autonomía a las regiones y sus procesos decisorios para la administración del presupuesto fiscal.

Es claro que las reformas no obtuvieron los resultados esperados en cuanto a mejorar la eficiencia de la administración pública y mejorar la provisión de bienes sociales en Colombia. En este capítulo el lector encontrará un análisis de las causas políticas y económicas que explican ese resultado. En la primera sección titulada “¿Por qué se alteró el proceso de cambio?” se argumenta que los reformadores no previeron las realidades políticas de Colombia, la aparición de nuevos actores con nuevos métodos y los efectos de la descentralización en el poder relativo entre actores regionales y el gobierno central. En la sección “Los fallos del modelo” se analizan las razones económicas por las cuales el proceso de reforma no logró su cometido en especial la debilidad de los supuestos de la teoría neoclásica que se revisan a la luz de nuevas teorías económicas y políticas que son presentadas en los tres subtítulos siguientes.

## ¿Por qué se alteró el proceso de cambio?

El final del frente nacional impuso una nueva etapa a la historia política del país y en atención a su importancia los cambios del sistema político tuvieron impactos severos en la administración estatal, tanto en la administración pública como en las prioridades de la política social.

En ambas situaciones el fin de la eficacia del sistema bipartidista como mecanismo de acceso al poder y de representación regional condujo a importantes cambios de incentivos de los líderes políticos y su relación con el burócrata.

La descentralización administrativa trataba de resolver el problema del centralismo político aumentando la legitimidad del Estado en todo el territorio pero logró exactamente lo contrario primero porque entregó sin contraprestación alguna a las élites regionales el poder sobre el territorio y la política social y segundo porque debilitó el sentido de proyecto común que amalgama una nación.

En el proceso de reforma se vio la necesidad de abrir el Estado y la economía colombiana pero esa apertura no era sólo al comercio exterior sino a la competencia y a la lógica económica particularmente en sectores cuyo nivel de protección había conducido al establecimiento de condiciones monopólicas dando como resultado una ineficiencia en el uso de los factores de producción, precios elevados con respecto al costo marginal y rentas derivadas de la distorsión monopólica.

El problema es que cuando se utiliza ese enfoque para observar realidades cuya racionalidad no es la del mercado sino la del poder se está errando el diagnóstico y la solución propuesta puede no tener el impacto planeado.

Y es que la administración pública en nuestro país ha pasado siempre más que por la lógica económica por la lógica del poder llegando a ser una extensión de la política no en el sentido de la discusión de lo público sino en el sentido de la apropiación de una fuente de ingresos con propósitos clientelistas y electorales.

Por ejemplo, en el documento de la Consejería para la Modernización del Estado (1993) se repasa la historia reciente del país y se habla de la falta de eficiencia y eficacia del Estado para cumplir con su misión. “Con el pasar de los años asistimos a la formación de un Estado soberbio, con brazos que se extendían hasta límites que no eran los suyos, con pretensiones de saberlo todo, de hacerlo todo” (Pág. 18)

Y más adelante los autores concluyen que por estar preocupado por funciones que no eran las suyas el Estado descuido las funciones más básicas como la seguridad, la justicia y los servicios sociales. (Idem)

Y para concluir esa sección sobre el modelo intervencionista la Comisión dice que el nuestro es un “Estado en vía de desarrollo, con grandes limitaciones económicas y profundos problemas sociales, por intentar abarcar demasiado, olvido su misión esencial.” (Pág. 19)

Con este diagnóstico se requería una reforma estatal que involucraba el repliegue del Estado de áreas que no le eran propias ni esenciales, una transformación del modelo de gestión orientado a aumentar la efectividad del gasto público, reducir la corrupción, incorporar mecanismos de evaluación y descentralizar la toma de decisiones. Todos estos son valores propios de la NPM.

Una de las conclusiones que obtenemos es que cuando el Estado central se retiró de las regiones y les entregó la administración del gasto abrió la oportunidad para que los actores políticos que anteriormente accedían a la institucionalidad estatal por medio de la pertenencia a los partidos políticos entraran a disputarse las decisiones de gasto con los actores armados y en muchos casos usando los mismos métodos a través de alianzas forzadas o voluntarias. (López 2010)

La apertura democrática y la inclusión de formas de participación ciudadana en la nueva Constitución se consideró una ganancia pero según los expertos la conclusión después de 20 años de la participación ciudadana es que esta es insuficiente, inexistente o impotente para mejorar la función del gobierno en la provisión de bienes sociales. Si bien existen casos exitosos de participación son más la excepción que la regla. Las razones de esa falta de alcance de la participación se explican en Colombia porque las instancias de participación suelen ser cooptadas por el clientelismo o porque el papel que se le otorga a la participación es en la mayoría de los casos consultivo en la planeación o fiscalizador de la gestión pública, pero sin capacidad de decisión. La teoría predice que la participación logrará mejorar las condiciones de vida materiales a través de su influencia en procesos como la planeación y el control social pero los casos de éxito son excepcionales. (Velazquez y Gonzalez, 2003)

Para los reformadores que el Estado ejerciera su soberanía por medio de la administración pública, la intervención y la regulación se constituía en un enemigo del progreso lo que denota una visión muy sesgada y parcial de las funciones del Estado.

Al desprender al Estado de estas funciones regulatorias y proveedoras, al igual que casi todo el resto del mundo, vivimos un proceso en el que la soberanía se le entregó al mercado bajo la creencia de que este era un administrador imparcial.

Si es válido decir que en Colombia las formas de organización política y la administración del Estado perpetúan el privilegio y la exclusión, los reformadores creyeron que entregando el funcionamiento del Estado y la administración pública al mercado estarían corrigiendo una injusticia y podrían acelerar el crecimiento y reducir la inequidad.

Los expertos en análisis de la globalización hablan de la paulatina pérdida de soberanía del Estado y su entrega a actores que están más abajo (las regiones), más arriba (los organismo multilaterales) y afuera (las organizaciones de la sociedad civil). (Santos 2003, Beck 2005)

La lógica estatal fue clave para la transición del mundo medieval al mundo moderno. Una lógica que incluía un conjunto de principios como la soberanía, la separación de poderes, el bienestar colectivo o los bienes públicos. En Colombia los procesos históricos fueron diferentes pero sobresale la incapacidad de consolidar la unidad nacional, la legitimidad del Estado y la existencia de un proyecto de bienestar colectivo.

En ese sentido se puede afirmar que la reforma del Estado de los 90 alejó al país de la consolidación y por lo tanto no fue una modernización sino un retroceso a formas que habían sido superadas durante el siglo XX.

Factores como la desarticulación nacional derivada de la fortaleza de las élites regionales y su interés por conservar y fortalecer su poder local. (Bushnell 1997, Posada Carbó 2006, Gutierrez Sanín 2007, Gillén 1996)

### Los fallos del modelo.

El proceso de cambio en las formas de administración pública y la provisión de bienes sociales tiene un origen en la teoría económica y esta a su vez tiene raíces en postulados de filosofía política.

Como vimos en el capítulo 1 la visión neoclásica parte de Mises y Hayek y sus reflexiones sobre la libertad del hombre y la forma en que los gobiernos ejercen dominio sobre la vida de las personas a través de políticas sociales violando este principio natural.

En El camino a la servidumbre (1978) Hayek critica por igual a las formas de gobierno socialistas, fascistas y keynesianas porque según el inciden en la libertad del hombre de vivir su vida como le plazca.

Las críticas a sus postulados no son pocas pero está implícito que ante la ausencia de un Estado proveedor la sociedad civil se encargaría de las personas en condición de vulnerabilidad como las viudas, los huérfanos, los enfermos o los ancianos. Estas redes de seguridad social derivan de la confianza y el capital

social donde al compartirse una identidad colectiva existen muy pocas personas por fuera del “nosotros”. (Putnam, 1993, 2001)

Esa forma de organización social se aleja de las sociedades industriales, cosmopolitas, urbanizadas y mucho más lejana de las sociedades periféricas y subdesarrolladas como la nuestra.

Cuando las instituciones se transforman desde la élite por un grupo de intelectuales bien intencionados y debajo de ellas las relaciones sociales, las identidades colectivas y los procesos políticos siguen operando según otros principios y otras dinámicas, con el tiempo, los grupos mejor organizados para la acción colectiva se movilizan para apropiarse de esas instituciones y ponerlas al servicio de sus modos de relaciones sociales e ideas de mundo, incluyendo la visión sobre el Estado como fuente de rentas de las cuales apropiarse.

El interés de esta investigación es ir más allá de la literatura acerca de las bondades y perversidades del modelo de gestión pública de la NPM y proponer que sus fallos y aciertos están más relacionados con su implementación en el mundo político que muchas veces ignoran los hacedores de políticas públicas.

Por lo tanto, el funcionamiento en la práctica de la NPM en Colombia para procesar las demandas sociales y permitir procesos de control social y planeación participativa tiene más que ver con dinámicas políticas como por ejemplo la debilidad de la sociedad civil y la consolidación de un proyecto de captura del Estado por actores venidos de la ilegalidad y en el que el modelo de NPM sirvió como una oportunidad para llevar a cabo ese proyecto. (López, 2010) Los documentos analizados en la sección anterior se caracterizan por ser en exceso



optimistas sobre los resultados de las reformas y suponen ciertas características políticas de nuestra sociedad que se alejan de la realidad.

También ocurre que las previsiones de las reformas no tuvieron en cuenta los efectos sociales de los cambios económicos e ignoraban que el país se dirigía a una profundización del conflicto armado y eso reconfiguraría las identidades políticas y los equilibrios regionales y políticos. También ocurre que se venía gestando un profundo cambio en los costos y beneficios de la acción colectiva y en las oportunidades que nuevos grupos de poder tendrían para apropiarse de nuevas fuentes de recursos.

En conclusión, los reformadores apenas sabían en qué país habían nacido, cuáles eran las nuevas tendencias en reorganización del poder, los nuevos actores, sus nuevos recursos y sus nuevas formas de actuación. No previeron un conflicto armado en proceso de agudizarse ni el efecto que esto tendría sobre la identidad política de las élites regionales ni a los extremos que llegarían con tal de conservar su poder.

El tipo de reformas aplicadas en nuestro país suponía unas capacidades sociales propias de otras culturas con otros procesos históricos.

Finalmente, si a los reformadores hay que atribuirles un adjetivo el de inocentes es el que mejor les queda.

Cuando todos esos factores se combinaron para moldear el proceso histórico el resultado fue un cambio social con agudas implicaciones para el sentido de ciudadanía, de democracia y de desarrollo.

Porque el análisis de los cambios desatados por el nuevo modelo de gestión pública y su relación con la provisión de bienes sociales es parcial si no se tienen en cuenta la incidencia que los factores políticos, tradicionalmente ignorados en los debates de políticas públicas.

En un mundo no ergódico, usando el término de North, en el que la dirección del cambio es impredecible y los resultados casi siempre son producto de “carambolas” de acontecimientos y procesos sociales, es imposible lograr que la ingeniería social cumpla sus objetivos.

Para explicar los elementos que alteraron el proceso se usarán tres teorías propias de las ciencias sociales y que combinadas pueden dar muy buenas explicaciones de por qué terminamos como terminamos.

1. Teorías sobre el cambio social.

Cuando se revisan los procesos sociales en una perspectiva de larga duración encontramos que los resultados de las políticas casi nunca se ciñen a lo que originalmente se planeó.

Algunos autores de gran reputación como Charles Tilly (1992, 1993, 1995), Sidney Tarrow (2004) o Douglas North (2007) comparten la idea de que los cambios en las instituciones y la cultura obedecen a una confluencia de fuerzas que chocan, se amalgaman o se alían y que dan como resultado transformaciones profundas en la identidad de los actores políticos y su relativa relación de fuerzas.

Cuando se implementa una reforma estructural en el funcionamiento del Estado esto es sólo el comienzo de un reacomodamiento de fuerzas sociales que pueden guardar coincidencia con los medios pero no necesariamente con los fines trazados por los reformadores.

Y tal vez fue eso lo que ocurrió aquí. Cuando se pensó en implementar los conceptos de la NPM se hizo creyendo que así se resolverían los bloqueos que impedían alcanzar las metas deseadas al reducir el poder relativo de ciertos grupos acusados, con o sin fundamento, de ser los responsables de los malos resultados. La visión de los reformadores de que había que quitarle el poder de decisión a los burócratas del sector público administradores de los bienes sociales, infectados por el clientelismo y en búsqueda del privilegio y la comodidad, y trasladárselo a la sociedad civil y al sector privado.

Con la reforma ocurrieron dos cosas: el sector en retroceso ejerció su capacidad de ejercer influencia en la configuración y los detalles de la regulación y segundo, los actores de la sociedad civil y el sector privado efectivamente se apropiaron de los espacios que la reforma había creado pero no fue se crearon las salvaguardas para evitar que estos se comportaran de manera oportunista y concibieran al Estado privatizado como fuente de rentas sin mayor contraprestación a la sociedad.

Esta reconfiguración de oportunidades, sectores y actores arrojó casi siempre malos resultados en cuanto a calidad, cobertura y eficiencia en la prestación de servicios sociales.

Los argumentos están en los estudios de caso sobre el funcionamiento de las diferentes áreas de la política pública gestionada de manera privada y usando evaluaciones de impacto.

Sería interminable una revisión de cada caso pero es muy claro lo que ha sido del sector de la salud, los servicios públicos domiciliarios o la infraestructura de transportes. La eficiencia no ha aumentado, se gastan ingentes cantidades de recursos para alcanzar unas metas más bien mediocres. Existe cobertura pero el acceso efectivo es una proporción más baja. La participación ciudadana en el control social y la planeación de los proyectos es apenas consultiva e instrumental.

## 2. Teoría de la información.

En economía neoclásica se parte del supuesto de que la información sobre los mercados y los precios es perfecta y de acceso gratuito para todos los agentes.

Nada más alejado de la realidad como lo muestran estudios de investigadores de gran prestigio como Joseph Stiglitz<sup>5</sup>. Él ha demostrado que bajo asimetrías de información las asignaciones del mercado son menos eficientes y menos

---

<sup>5</sup> Existen muchos artículos de Stiglitz sobre los fallos del modelo neoclásico en entornos de información imperfecta. Para una versión resumida de sus ideas sobre este problema puede consultarse su ponencia ante el comité del Nobel en 2001 "Information and the Change in the Paradigm in Economics" disponible en la internet en: [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf](http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf).

equitativas que las asignaciones políticas. Por lo general en los mercados los consumidores tienen menos información y sus decisiones están marcadas por mecanismo ad-hoc para percibir señales de los oferentes lo que constituye toda una violación a los principios de decisiones maximizadoras. Así mismo, si la regulación es deficiente, por el mismo principio, el productor puede ejercer un poder monopólico sobre el consumidor y extraerle rentas que bajo condiciones ideales de competencia no se darían.

Y es ahí donde radica la falencia principal de la teoría neoclásica y todas sus deducciones: que en el mundo real no existen los mercados perfectos por lo tanto si se busca la equidad y la eficiencia se requiere volver a las asignaciones políticas a través de mecanismo democráticos que caracterizaron los años de postguerra y que representan la cúspide del bienestar en la civilización occidental.

### 3. Teoría neoinstitucional.

La economía institucional es una nueva forma de economía política que muestra a los hombres interactuando en medio de las instituciones. Uno de sus representantes principales es Douglas C. North quien propone algo elemental para los científicos sociales pero ignorado por los economistas durante décadas y es que las instituciones generan incentivos y orientan la acción humana. (North, 1993).

Él llega a la conclusión de que el ascenso del capitalismo en occidente es el resultado de siglos de evolución institucional, normas sobre los derechos de propiedad y reducción de costos de transacción. (North y Thomas, 1973)

El conjunto de incentivos puede empujar a que evolucionen instituciones especializadas en la apropiación y distribución de la riqueza existente mientras que otro conjunto de incentivos puede llevar a la creación de nueva riqueza a través del uso de nuevas tecnologías, materiales, formas de energía y organización política y social.

El ejemplo en Europa es el feudalismo que por sus elevados impuestos, restricciones al comercio, inseguridad física y de los contratos y reyesuelos de gran poder local, limitan el crecimiento económico y crean organizaciones que se especializan en expropiarse la riqueza los unos a los otros. Este arreglo institucional es muy difícil de romper y genera una senda de dependencia o inercia institucional. Los primeros países en romper esta senda de dependencia fueron los países que se industrializaron primero como Inglaterra o Holanda. España es el ejemplo de un país atado a esta senda hasta comienzos del siglo XIX.

El Estado moderno fue la figura principal para reducir los costos de transacción al actuar como soberano no sólo estableciendo seguridad en el territorio, sino demarcando y garantizando el alcance de los derechos de propiedad, con un sistema creíble de justicia y separando lo público de lo privado.

Entonces, llevando lo anterior a Colombia autores como Salomón Kalmanovitz defienden la idea de que en nuestro país el arreglo institucional es de tipo premoderno o antiliberal en el sentido de que las instituciones, el Estado y los actores políticos de mayor poder no se interesan por crear arreglos institucionales para crear nueva riqueza sino para capturar rentas, por ejemplo las rentas públicas. (Kalmanovitz, 2001)

Los argumentos de los reformadores incluían una buena dosis de análisis neoinstitucional. Según esta visión los agentes económicos se comportarán de manera oportunista si tiene la oportunidad buscando apropiarse de alguna renta de no mercado y en Colombia eran los trabajadores sindicalizados del sector público.

Cuando se implementaron las reformas se buscaba liberar a la administración pública de este actor que se señalaba como el responsable de los malos resultados de las políticas sociales. Esto hace parte de una ideología sin mucho sustento en la que se creía que todo lo que hacía el Estado estaba mal hecho, que los burócratas y lo público eran sinónimo de ineficiencia y corrupción y que del otro lado, el sector privado y los empresarios encarnaban el bien, la eficiencia, el logro, la transparencia y el trabajo duro.

Los reformadores pasaron por inocentes al creer que al entregar el manejo de los bienes sociales al sector privado ellos no se comportarían de manera oportunista extrayéndole rentas a usuarios y al gobierno ni que los gobernantes locales se prestarían para extraerle rentas al Estado provenientes de las transferencias del situado fiscal.

Lo anterior fue posible debido a la mala regulación de los procesos contractuales, la ausencia de un eficaz sistema de justicia, y la naturaleza de los actores políticos en el territorio.

## **CAPÍTULO 4. EL PRESENTE.**

Hemos visto que el proceso de reforma del Estado iniciado hace años en Colombia ha derivado en una realidad bastante alejada de las pretensiones de los reformadores para nuestro país y como vimos en el capítulo anterior las apuestas sobre la capacidad de los nuevos esquemas institucionales no se cumplieron.

En este capítulo continuamos con la argumentación de que esa distancia entre la realidad y la teoría tiene unos efectos en el funcionamiento del Estado, la administración pública y las políticas sociales y unas implicaciones particulares para la ciudadanía, la democracia y el desarrollo. Estos dos temas los encontraremos en sendas secciones en este capítulo tituladas “¿Cómo se llama lo que tenemos?” y “Las implicaciones del cambio.” En la primera de ellas se revisan tres modelos de Estado que resultan de la aplicación de las reformas, dos de ellos ampliamente conocidos por la literatura y el último (Estado mafioso) una condición ad-hoc muy colombiana derivada de la captura del Estado. En la segunda sección, se presentan las implicaciones de las reformas sobre tres conceptos clave de la ciencia política como lo son la ciudadanía, la democracia y el desarrollo (ya se verá porque también es un concepto de la ciencia política)



## ¿Cómo se llama lo que tenemos?

La reforma del Estado pensada por las élites políticas desde hace más o menos 30 años ocurrió como respuesta al agotamiento del sistema bipartidista y el fin del Frente Nacional. A través de ellos, y con todos sus defectos y carencias, se logró dar cabida a las demandas sociales de los ciudadanos, influir el proceso de desarrollo por sustitución de importaciones y servir de mecanismo para encauzar la aspiración por el poder.

El agotamiento del sistema político debido a realidades nacionales y globales en transformación trajo consigo la necesidad de reformas para canalizar de manera institucional nuevos intereses, actores, demandas y dinámicas sociales. Pero como se ha dicho muchas veces la historia es impredecible y las expectativas en el pasado no siempre se alinean con la lectura que hacemos desde el presente. De lo anterior podemos asegurar que la visión de los reformadores se alejaba mucho del sistema que terminó consolidándose al involucrarse actores, dinámicas y métodos que no se previeron inicialmente, haciendo al sistema vulnerable a nuevas formas de captura, de clientelismo y de corrupción. Las siguientes tres visiones del Estado están presentes y tienen influencia en la administración pública y la provisión de bienes sociales y su impacto no se da de manera aislada sino combinada.

### 1. El Estado mínimo del neoliberalismo.

En el capítulo 1 hablamos acerca de los orígenes de la ideología neoliberal y vimos como ella se basaba en el principio de que el Estado no puede trasgredir la

libertad del individuo a través de políticas sociales que interfieran con su libre capacidad de decisión.

En economía neoclásica se habla de la importancia de que no se distorsionen las señales de mercado como los precios ya que con la información correcta los agentes económicos tomarán decisiones eficientes que al agregarse resultarán en mayores niveles de bienestar social.

En consecuencia, se reconoce o tolera alguna intervención del Estado en la sociedad proveyendo bienes públicos indispensables para el funcionamiento del sistema económico y político como seguridad, justicia, infraestructura, educación o investigación científica. No obstante, la intervención puede ser más eficiente en el uso de los recursos y menos deformante de los incentivos individuales si se usan mecanismos de mercado para la provisión de esos bienes públicos. Ese es el objetivo de la NPM.

De todas formas, la ideología neoliberal y su rama referente al manejo del Estado, la NPM, establece una intervención mínima del Estado en particular en aquellos sectores donde el rendimiento social de la inversión supera el rendimiento agregado de inversiones individuales, en general en sectores donde se pueden generar externalidades positivas y que son proclives a una insuficiente provisión privada como la educación o la conservación del medio ambiente. De todas formas, y en la medida de lo posible, se deben usar señales de mercado para su provisión eficiente como los precios y la competencia.

En Colombia las reformas de Gaviria estuvieron alineadas con esta ideología. Como se demostró en el capítulo 2 los reformadores hablaron de reducir la

intervención del Estado, no necesariamente su tamaño. Y por intervención se referían a regulaciones innecesarias de la actividad empresarial, al proteccionismo comercial y el favoritismo en la política de desarrollo, al imaginario sobre la burocracia cuyo único fin era sostenerse a sí misma y promovía oportunidades de corrupción y clientelismo.

Al aplicar una tarea de adelgazamiento y focalización de la actividad del Estado, sumado a la descentralización, el resultado sería un Estado más efectivo, menos distorsionante de la actividad empresarial y el emprendimiento privado, más legítimo, políticamente hablando, con esquemas de control, evaluación y rendición de cuentas, y menos susceptible a la corrupción.

En teoría, el Estado mínimo del neoliberalismo contiene principios deseables en la administración pública pero se encuentra con que en la práctica los medios para alcanzar esos fines son tan malos como los de la era del Estado keynesiano causando otras distorsiones, otras ineficiencias y otras formas de corrupción e ilegitimidad.

Independientemente de la postura profesional y política que tengamos hacia el neoliberalismo y la NPM nadie cree que el Estado puede despilfarrar los recursos fiscales o que puede ser ciego a la incompetencia de los funcionarios públicos. Una discusión constructiva que debe empezar a darse es si los métodos del modelo son capaces de lograr lo que prometen o si más bien la implementación del método se convirtió en un fin en sí mismo.

El modelo neoclásico impulsó la crítica a las fallas del modelo keynesiano, en sus versiones del Estado del Bienestar o el Estado Desarrollista, la NPM se ofreció

como respuesta a esos fallos. Pero sería una hipocresía de parte de quienes defienden el modelo decir que el mismo no puede ser revisado y reformado. Este modo dogmático de pensar dejaría en evidencia que el neoliberalismo se trata de una ideología orientada a defender un arreglo de poder no democrático.

## 2. El Estado habilitante de la globalización.

Se trata de una reformulación de las funciones del Estado y el enfoque de su accionar. Si antes el Estado gobernaba ahora se encarga de crear condiciones de gobernanza. Y esta transición de gobernar a gobernanza involucra manejar los mecanismos de influencia con los que cuenta y equilibrar las fuerzas y demandas sociales. Esto involucra participar en alianzas público-privadas, aprender a delegar el poder en lo local o lo transnacional y organizar y dirigir alianzas, redes y las variedades de gobernanza.

La reformulación del alcance, soberanía y funciones del Estado y del enfoque de su accionar han reemplazado los Estados keynesianos por Estados schumpeterianos (en referencia a Joseph Shumpeter) en el sentido de que ellos tratan de promover permanentemente la innovación y destrucción creadora para fortalecer las estructuras y sistemas de competitividad. (Jessop, 2003)

El Estado habilitante o concesionario ya no se preocupa por crear sistemas de bienestar social sino más bien por generar las condiciones para aumentar la competitividad del mercado de trabajo. Su accionar se da en un campo de juego desterritorializado o postnacional delegando en actores transnacionales y locales el manejo de temas públicos pero conservando la facultad de orientar la dirección

y el perfil de las políticas económicas y sociales pero con un matiz que privilegia la baja regulación, la reflexividad de la ley, las alianzas público privadas o la inteligencia organizacional. (Idem)

En resumen, el nuevo Estado schumpeteriano se orienta a establecer las condiciones para la cooperación y la coordinación de actores públicos y privados para lograr aumentar las condiciones de competitividad del entorno de la iniciativa empresarial privada. (Idem)

Pero existe una contradicción inherente de esta visión del Estado en el entorno de la globalización: Es innegable que las decisiones de producción están sujetas a la comparación internacional y la comercialización de las mercancías es global pero la productividad de las localizaciones (las unidades de producción) está influenciada por factores como el gobierno, las instituciones, la política económica o la sociedad civil que se manifiestan de manera local. Entonces la capacidad de operar en el sistema global depende de las condiciones locales que determinan la producción. (Alvater y Mahnkopf, 2002)

Pero al combinar este hecho con la necesidad que tienen los Estados de competir por las localizaciones con eficiencia y productividad pública aparece una de las grandes contradicciones de la globalización y el neoliberalismo. El Estado, sus instituciones, su capacidad de influir positivamente en el tejido social crea condiciones para que las unidades de producción se establezcan en su territorio pero la lógica neoliberal hace que el Estado se vea obligado a reducir su influencia, recortar presupuestos públicos, emprender políticas de austeridad, por lo que en su necesidad de hacerse mínimo destruye su propia legitimidad y a largo plazo erosiona las fuentes de creación de riqueza en el territorio. (Idem)

### 3. El Estado mafioso de Colombia.

La idea de que Colombia es un Estado mafioso ha tenido una creciente aceptación en los últimos años, en especial por las condiciones en que quedó el país tras el último gobierno. Se trata de una derivación del concepto de captura del Estado pero con la particularidad que quienes lo capturaron son actores ilegales provenientes de la criminalidad y la guerra caracterizados porque para conseguirlo aplican métodos propios de la subcultura de la que provienen. (Garay 2008; Lopez 2010)

Si queremos saber cómo y por qué hemos llegado al lugar en el que estamos sería insensato excluir los efectos del conflicto armado, el narcotráfico y la violencia sobre el modelo de administración pública a nivel descentralizado.

Sin embargo, privilegiar el proceso de captura del Estado como única explicación de los fallos en la administración pública sería exagerado y requeriría un análisis que sobrepasa el alcance de esta monografía. Aun así, es importante tenerla presente como un referente del proceso histórico acontecido en Colombia y que interfiere en múltiples dimensiones de la vida política y económica nacional incluyendo el descarrilamiento del proyecto de reforma del Estado iniciado hace ya más de 20 años.

#### Las implicaciones del cambio.

En la sección anterior presentamos tres enfoques conceptuales que explican el funcionamiento del proceso de provisión de bienes sociales y la administración

pública. Sería exagerado decir cuál de ellos tiene más impacto, baste con decir que los tres son responsables del estado de cosas que estamos analizando en esta investigación.

Cuando se juntan esos elementos se pueden llegar a conclusiones sobre las implicaciones que tiene esa dinámica sobre los ideales de democracia, desarrollo y ciudadanía vigentes en nuestro país.

#### 1. Sobre la ciudadanía.

En la actualidad el concepto de ciudadanía se haya en proceso de perder su trascendencia y su significancia. No quiere decir que los hombres y mujeres no sean ya ciudadanos de un Estado sino que la importancia que tiene este principio nacido de la revolución francesa ha dejado de tener un lugar central en la provisión de bienes sociales, la administración pública y el propósito de bienestar colectivo y mejoramiento embebido en las políticas públicas.

En las eras anteriores a la consolidación del Estado moderno las identidades políticas estaban divididas y fragmentadas entre las diversas unidades políticas que ejercían dominio y poder de decisión sobre la vida de los hombres. Con el advenimiento del Estado moderno y el ejercicio de soberanía por parte de esta institución política fue posible el desarrollo de un sentido de identidad política que incluía deberes hacia el gobernante, hacia sus congéneres pero también derechos por el sólo hecho de pertenecer a esa comunidad. Me refiero al sentido de ciudadanía. Adicionalmente, la aparición del Estado conllevó el surgimiento de la distinción entre lo público y lo privado. Con los procesos de avance del capitalismo y de apertura del poder en formas democráticas se hizo visible que parte del papel

del Estado incluía el manejo de los asuntos públicos lo que le confería legitimidad al ejercicio de la soberanía. (Giraldo, 2003). Juntando estos dos elementos: el sentido de lo público y el sentido de ciudadanía se conformó la idea moderna de derechos civiles, políticos y sociales.

La globalización y el neoliberalismo traen la pérdida de autonomía para ejecutar políticas públicas y la desvinculación de los derechos sociales a la ciudadanía. En el Estado-Nación la aparición de lo público implicaba una ampliación de las libertades y titularidades a los que el ciudadano tenía derecho. Hoy lo público vuelve a ser privado, como en el medioevo.

Los modelos de protección social asumidos por el Estado en el siglo XIX y XX tenían una condición incluyente del ciudadano al Estado gracias a las redes de protección social y los bienes sociales, relacionadas con el carácter asalariado de la población y administrados por un conjunto de empleados estatales con capacitación y conocimientos técnicos.

Con los cambios venidos del neoliberalismo ese vínculo deja de existir y esa propiedad natural de la ciudadanía se concibe como una imperfección del mercado, una intromisión en la libertad del individuo y se subordina a su utilidad para el crecimiento económico.

La NPM ve la protección social como una forma de aseguramiento contra los riesgos de la vida como la vejez, la enfermedad o la ausencia de ingresos. Las personas que están más expuestas a esos riesgos son los pobres y en un nuevo sentido de justicia el Estado debe encargarse de minimizar los riesgos de ese grupo ya sea directamente o a través de la provisión privada, casi siempre de manera



descentralizada. Este tipo de políticas denominadas neoasistencialismo genera incentivos perversos y premia el fracaso social creando una brecha infranqueable entre los pobres y la clase media originando una subclase de ciudadanos en condición permanente de asistencia por ser pobres, asistencia que desaparece al dejar de serlo.

Y esta brecha que separa a los contribuyentes de los subsidiados termina con el principio de movilidad social. Restablece la visión premoderna de que el nacimiento determina la pertenencia a una clase social y esa visión destruye el principio de igualdad.

## 2. Sobre la democracia.

Como dijimos un par de secciones atrás el modelo de democracia representativa-liberal venía entrando en crisis en todo el mundo y se consolidaba un sentimiento de insatisfacción por la ausencia de una representación verdadera por parte de los partidos políticos y los gobernantes. En respuesta a ello desde la academia se propone la pertinencia de repensar la democracia y repensar el Estado con propuestas innovadoras que favorecen formas y métodos más abiertos a la participación ciudadana en las decisiones públicas. (Avritzar y Santos 2003, Velásquez et al 2008, Velásquez y González 2003)

Porque el contrato social del liberalismo se halla en una profunda crisis debido a la pérdida de legitimidad del Estado bajo el régimen de democracia representativa. Una ciudadanía cada vez más heterogénea se siente cada vez menos

representada por los partidos políticos, sus gobernantes elegidos y la burocracia estatal. (Santos, 2006)

Así las cosas, los poderes asignados al Estado se encuentran cada vez más lejos de los votantes. “El contrato social pretende crear un paradigma sociopolítico que produzca de manera normal, constante y consistente cuatro bienes públicos: legitimidad del gobierno, bienestar económico y social, seguridad e identidad colectiva.” (Idem, Pag. 12). La incapacidad del Estado para consolidar la oferta de dichos bienes públicos conduce a que cada vez más colectivos sean expulsados de la sociedad política al Estado de la Naturaleza de Rousseau, dejando a los ciudadanos viviendo en una constante realidad social de Inclusión/Exclusión. Esto se inicia con las reformas neoliberales del fin del siglo XX donde se desmontan los logros del Estado del Bienestar en los países del centro y los objetivos del Estado Desarrollista en la periferia.

A lo anterior se suma la fuerza de la globalización y el incremento relativo en el poder de actores económicos no estatales como las empresas multinacionales. Como reacción a ello las personas buscan reforzar su identidad local. “El espacio-tiempo nacional y estatal está perdiendo su primacía ante la creciente competencia de espacios-tiempo globales y locales y se está desestructurando ante los cambios en sus ritmos, duraciones y temporalidades.” (Idem, pág. 19).

Estos elementos constituyen una desmodernización en el sentido que los ciudadanos pierden su pertenencia a la sociedad al no poder insertarse en las nuevas lógicas de participación política o producción económica.

Las consecuencias de esta realidad son gravísimas para la legitimidad de la democracia representativa y en los países en que se ha ampliado la democracia a formas más participativas dicha participación ha sido cooptada e instrumentalizada por actores políticos que no conciben compartir el poder.

Como respuesta en todo el mundo se han dado procesos de reforma para aumentar la participación para recuperar la legitimidad del sistema político promoviendo y aplicando experiencias de democracia participativa. Algunos países y ciudades han tenido más éxito y lo han venido haciendo desde hace más tiempo<sup>6</sup>. Con el ascenso del neoliberalismo y el desmonte progresivo del estado del bienestar la democracia representativa terminó de eliminar su capacidad de responder a las ideas y expectativas que los ciudadanos tienen sobre su propia estima y la visión colectiva que tienen de una sociedad justa y pacífica.

Pero la democracia participativa como una alternativa más legítima que la democracia representativa enfrenta dos problemas fundamentales para su consolidación.

Primero el proceso de consolidación de la NPM en casi todo el mundo ha dejado por fuera de la política las discusiones sobre qué, cuánto y cómo organizar los sistemas de protección social y la provisión de bienes públicos con las dificultades que la era de la globalización añade como la precarización de la sociedad salarial, el incremento de las posibilidades de estar desempleado y la reducción de los impuestos a los ricos y a las grandes corporaciones.

---

<sup>6</sup> La literatura sobre casos exitosos de participación ciudadana, democracia participativa con poder de decisión o democracia deliberativa es abundante. Sobresalen los estudios de caso de Brasil y la India.

En consecuencia no tendría mucho sentido promover la democracia participativa si los ciudadanos no pueden opinar sobre los bienes públicos y su provisión ya que estos se han reducido a decisiones técnicas entre expertos.

Por lo tanto el proceso de reforma hacia la democracia participativa, que incluye la apertura a la participación ciudadana sobre las políticas públicas en todas las etapas de su ciclo de vida, involucra renunciar a algunos principios de la NPM como la privatización, la inclusión de señales de precios, la búsqueda de la eficiencia o la visión del ciudadano como cliente de servicios mediados por una relación contractual.

Más adelante espero conectar la veracidad de las propuestas de la democracia participativa con una visión moderna e incluyente de desarrollo económico donde la calidad de vida de los individuos y su sentido de pertenencia e importancia dentro de su grupo social involucra más que las relaciones de mercado y donde la eficiencia económica no es un fin en sí mismo sino que queda subordinado al logro de objetivos más altos.

Segundo la democracia participativa enfrenta otro problema básico para su implementación como es la necesidad de contar con ciertos niveles de capital social que permitan vencer las limitaciones de la acción colectiva lo que es propio de sociedades postindustriales, urbanizadas e individualistas donde los lazos sociales fuera de la familia son débiles y se presta para que la participación sea cooptada, instrumentalizada por grupos de interés mejor organizados que la ciudadanía.

Como dijimos anteriormente, la NPM involucra algunos principios cercanos a la democracia participativa a través del acercamiento de los beneficiarios de los bienes y servicios sociales a su proveedor debido a la descentralización lo que mejoraría el interés por hacerlo mejor. En teoría, también la NPM involucra la participación ciudadana en el sentido de promover la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos alcanzable por medio del control social de la función administrativa.

Pero son más los principios de la NPM que alejan al ciudadano de las decisiones y la hacen incompatible con la democracia participativa. Factores como el predominio de lo técnico sobre lo político en las decisiones de cuáles y cuántos bienes y servicios sociales proveer; la visión del ciudadano como cliente, el asistencialismo a los más pobres y el desprendimiento de los derechos sociales inherentes a la condición de ciudadanía en la modernidad.

Por consiguiente cuando se habla de mejorar la democracia a través de la reforma del sistema político para aumentar la participación, incrementar su legitimidad y servir al ciudadano para que este se sienta sujeto de su propio destino es poco el margen de acción que permite la NPM.

La crisis de la democracia representativa y de la administración pública actual ha sido promovida por la teoría económica neoclásica y la NPM por una ponderación exagerada al logro de la eficiencia económica como el elemento que maximiza el desarrollo. Teorías más recientes sobre el desarrollo le otorgan a la equidad social, la inclusión política, los espacios para la participación, el logro de agencia y la promoción de las capacidades de los individuos un lugar más destacado como motores del desarrollo económico y el progreso social.

En Colombia tenemos normas que promueven la democracia participativa pero parecen servir para promover antiguas prácticas como la corrupción administrativa, la cooptación de los espacios de participación social y el clientelismo.

En el libro de 2003 ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Velásquez y González afirman que en los últimos 25 años nos hemos movido de un sistema político clientelista y autoritario (que debe a ello su falta de legitimidad) a uno con nuevas opciones de participación. A finales de los años 80 se abrió un espacio para la Acción Comunal que estaba incorporada al bipartidismo como canal de ascenso dentro de la jerarquía de los partidos y como lugar para realizar demandas sociales, otro mecanismo fue el de la planeación participativa y también el de los consejos verdes.

Según este documento sólo el primero resulto exitoso aunque fue incorporado a lógicas clientelistas lo que no quiere decir que se hayan negado los espacios para la participación. Las políticas de descentralización y la Constitución del 91 terminan de cambiar el panorama de la participación.

La participación es un principio constitutivo de la organización del Estado y tanto un derecho como un deber de los ciudadanos. Pero si bien los espacios y la institucionalidad existen, no es claro en qué forma dicha oportunidad se ha materializado ni es claro si la eventual materialización ha sido usada para promover intereses particulares escondidos bajo la bandera del bien común. (Idem)

En Colombia los casos exitosos de participación ciudadana han sido más la excepción que la regla. En los pueblos indígenas algo se ha logrado,

probablemente porque tienen una identidad colectiva fuerte que vence los incentivos económicos y políticos a actuar de manera oportunista. (Idem) En otros espacios de la sociedad colombiana los niveles de capital social son más bien bajos lo que se traduce en la imposibilidad de actuar cooperativamente. (Sudarsky, 2001)

Como se dijo más arriba es de esperar que se requiera una alta dosis de capital social para que se conformen organizaciones de la sociedad civil con un objetivo público y no privado. La escala en la cual deben darse esas organizaciones de la sociedad civil debe coincidir con los espacios en que el capital social es más fuerte o susceptible de incrementarse a través de políticas públicas. Para reformar el Estado se requiere alcanzar unos niveles mínimos de capital social para sobrepasar la inercia histórica que sentencia el neoinstitucionalismo histórico.

El encargado de prevenir esto sería el sistema de justicia y el sector legislativo con normas nuevas que abran espacios y promuevan la eficiencia de la acción colectiva de las organizaciones de la sociedad civil con mayores niveles de capital social pero no hay evidencia de que este sea el caso para Colombia.

### 3. Sobre el desarrollo.

Los economistas hemos sido responsables de la carga conceptual que acompaña la palabra desarrollo. La reciente crisis financiera trajo como consecuencia que la academia empezara a preguntarse por la validez de los paradigmas sobre los que ha funcionado la economía como ciencia en las últimas décadas por lo que no es desacertado proponer que el concepto mismo de desarrollo económico pueda ser

reemplazado por otro libre de las antiguas cargas ideológicas y abierto a las recomendaciones de la historia, la psicología o las ciencias políticas.

Adam Smith entendía la economía desde la perspectiva de la filosofía moral y John Keynes dijo que no iba a sacrificar la realidad en el altar de la matemática. Por consiguiente el estudio del desarrollo recupera su dimensión humanista y con esta perspectiva se puede hacer una nueva lectura de autores clásicos y modernos para entender cuáles son las principales fuerzas que han impulsado la transformación social de algunas sociedades en una dirección que los lleva por la senda de la propagación del bienestar material, donde se dignifica y libera al ser humano; y entender también, que existen otras fuerzas que impulsan la transformación sociales en otras direcciones donde la pobreza y la concentración de la riqueza se perpetúan, donde el hombre y la mujer se encuentran sometidos y degradados.

El desarrollo como tal es un área de estudio que nace dentro de la ciencia económica en la década de los 50 del siglo XX. Sin embargo, es obvio para el estudioso de la historia de las ideas económicas que desde los orígenes de la profesión quienes han estudiado la economía se han preguntado por las causas de la transformación de las sociedades con respecto a sus relaciones y formas de producción y el impacto que ello tiene sobre las condiciones materiales de vida.

Esas causas no sólo son cambios en las variables económicas sino también los arreglos institucionales, los modos de organización política y la actitud misma de las personas frente al ahorro, la división del trabajo, el pensamiento científico, el uso de la tecnología, la igualdad y el libre mercado.



Si pensamos en el trabajo de Adam Smith podemos encontrar que la explicación de las causas de la riqueza de las naciones involucra arreglos sociales como la división del trabajo y virtudes morales del hombre como el ahorro y el emprendimiento, la solidaridad y la idea de bien común.

Si nos movemos 200 años hacia delante encontramos la aparición de teorías sobre el desarrollo económico construidas con un gran formalismo matemático pero con una excesiva simplificación de la realidad. Esta interpretación que las teorías hacen de la realidad conduce a la formulación de políticas públicas que promueven el desarrollo pero el exceso de simplificación es responsable de que las políticas arrojen resultados indeseables e inesperados.

Un ejemplo de lo anterior ocurrió con la primera generación de teorías sobre el desarrollo económico.

En los primeros años de la disciplina en la década de los 50 y 60 las teorías de cambio estructural y desarrollo por etapas lineales concentraron el análisis apuntaban a la acumulación de capital como el factor determinante. Esta acumulación debía darse en especial en el sector industrial o moderno de la economía, Como resultado de ello se promovió urbanización y se le dio al gobierno el papel de ordenar esa transformación e incentivar la acumulación de capital y crear industrias. Desafortunadamente, se ignoró el papel del sector rural como motor del desarrollo no sólo por su capacidad de crecer aceleradamente y generar recursos para la industrialización sino por su papel vital como fuente de estabilidad social y política en los países en proceso de cambio. Así mismo, la competitividad y la innovación tecnológica quedó por fuera de la lógica de las empresas industriales de propiedad estatal y en el caso de Colombia muchas de

ellas fueron fuente de corrupción.

La segunda generación de la economía sobre el desarrollo toma la teoría neoclásica y propone que el estado debe apartarse del proceso de desarrollo y debe dejar que la iniciativa privada, al escuchar las señales del mercado, conduzca el proceso de desarrollo. Se suponía que los agentes privados al interactuar en los mercados ubicarían los recursos de manera eficiente y las tasas de crecimiento serían más altas que en el sistema anterior conducido por el estado, capturado por la ineficiencia y la corrupción. Las promesas derivadas de la implementación de las políticas del consenso de Washington no se cumplieron y para fines del milenio los investigadores estaban preguntándose por qué. El problema principal de las políticas derivadas de la teoría neoclásica es que suponen una neutralidad de los mercados y del sistema político internacional.

Esa deficiencia en la teoría económica condujo a que las políticas que se formularon con base en ella condujera a resultados sociales indeseables como se han venido describiendo a lo largo de este trabajo de investigación.

La tercera generación o generación actual sobre el desarrollo económico ha producido toda una revolución no solo en la forma de entender las funciones de los sectores público y privado sino que también ha replanteado el concepto mismo del desarrollo económico.

La actual generación de teorías sobre el desarrollo se aleja de los extremismos teóricos de las dos generaciones anteriores y reconoce que el Estado tiene que intervenir activamente la economía pero debe hacerlo con cuidado, evitando caer en las restricciones de economía política como los cazadores de rentas y los fallos de la regulación. El mercado es importante pero es muy propenso a fallos como

las asimetrías de información, la incertidumbre y el riesgo haciendo que los resultados no sean eficientes como lo propone la teoría económica tradicional.

El Estado aparece en la tercera generación como un agente encargado de la coordinación de expectativas, reducción del riesgo y promoción de actividades innovadoras, en especial aquellas relacionadas con el progreso tecnológico.

En la tercera generación de teorías sobre el desarrollo el propio concepto de desarrollo es revisado reconociendo que el ingreso o el consumo son medidas incompletas del bienestar y aparecen otros conceptos clave como las capacidades, el empoderamiento y el logro de agencia.

Si se observa con atención se puede concluir que para lograr esa transformación de la sociedad se requiere alcanzar un consenso político sobre la pertinencia de los cambios y la forma de incentivarlos. Este estudio requiere una comprensión de los procesos políticos que rebasa el área de análisis de la economía pero es vital para entenderlo y diseñar políticas si es que se desea alcanzar los objetivos propuestos. De ello se desprende que para entender el proceso de transformación económica hay que acudir a herramientas de análisis político.

Bajo la visión actual del desarrollo económico las políticas públicas debe estar orientada a reducir la desigualdad y aumentar la autonomía de las personas excluidas, dándoles los activos que necesitan para aprovechar las ventajas de la economía de mercado y ser parte activa del proceso de crecimiento económico, empoderándolas de su propio destino dejando de ser objeto del asistencialismo.

Numerosos estudios estadísticos muestran que los países que han logrado avances en materia de desarrollo económico lo hicieron empoderando a los individuos, empezando con los más pobres. Los países del este de Asia son un claro ejemplo de ello. Recientemente la experiencia de Brasil en América Latina confirma la validez de esta aproximación.

Tal vez la figura más reconocida de esta tendencia es Amartya Sen. En su texto “Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI” (1998) Sen se pregunta por las experiencias y enseñanzas de la teoría y práctica del desarrollo.

Él reconoce que hubo una época en que las teorías del desarrollo eran sesgadas y exageraban como causa del desarrollo a un único factor: la acumulación de capital. Lo mismo ocurría con un sentido de sufrimiento implícito en el proceso de desarrollo. Se suponía que para lograr el desarrollo los trabajadores debían sacrificarse aceptando bajas prestaciones sociales, la desigualdad social y el autoritarismo.

Pero según el autor el desarrollo es un proceso en el que no se deben confundir los medios y los fines. El incremento del ingreso no es un fin en sí mismo, como lo propone la teoría neoclásica sino un medio para un fin más elevado. Ese fin puede ser la expansión de las capacidades del ser humano. “Si consideramos que el desarrollo es, en última instancia, la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas y valoradas libremente, sería del todo inapropiado ver a los seres humanos como instrumentos del desarrollo económico”. (Sen, 1998, pág 12)

La ampliación de las capacidades tiene un efecto directo e indirecto sobre el desarrollo. Indirecto porque amplía la capacidad productiva y directo porque aumenta la libertad de los individuos, el bienestar y la calidad de vida.

A. Sen dice en su libro “Desarrollo y Libertad” (2000) que las libertades políticas son un elemento constitutivo de la nueva visión de desarrollo, no es concebible el desarrollo sin libertades políticas, respeto de los derechos humanos ni los espacios apropiados para ejercer esos derechos. Además, las libertades políticas le dan al individuo la capacidad de ejercer influencia sobre el mundo que lo rodea, sobre la actuación de sus gobernantes y sobre el perfil y la orientación de las políticas públicas. Puede ser un agente social.

La comprensión de las fuerzas que promueven o retrasan la transformación social en dirección de la liberación del hombre de la opresión y el hambre requiere un enfoque humanista e interdisciplinar y que reconozca que la tendencia de la economía del desarrollo a reducir la realidad a un modelo matemático basado en la actuación racional y egoísta de los individuos es muy incompleto y no sólo se pierde la complejidad de los sistemas sociales sino que falla sistemáticamente en sus proyecciones. El desarrollo económico ha dejado de ser un problema económico para pasar a ser un problema político, histórico y cultural.

Estas nuevas miradas sobre el desarrollo no parecen ser plenamente compatibles con un Estado administrado bajo la lógica de la NPM. Si bien es cierto que esta busca crear valor social, que está abierta a la participación y que privilegia la superación de la pobreza (Mokate y Saavedra, 2008) las realidades del funcionamiento de la NPM se alejan de servir para alcanzar propósitos propios de la nueva visión sobre el desarrollo.

## **CAPÍTULO 5. EL FUTURO.**

En el capítulo anterior se demostró que la aplicación de las reformas neoliberales en Colombia derivaron en unas formas de Estado poco deseables con respecto a ideales sobre el bienestar social como la visión más reciente y ampliada del desarrollo.

En este capítulo presentamos un cierre de las conclusiones que se han venido dando a lo largo de este trabajo y se ofrecen recomendaciones ante la necesidad social de reformar el sistema económico y político que ante los eventos de los últimos años muestra su fracaso al promover un sentimiento general de insatisfacción ante la crisis financiera y sus consecuencias sobre la vida de las personas y ante la crisis del sistema político y el deseo de los individuos de formular algo nuevo más cercano a lo que se cree es la democracia real.

En la primera sección de este capítulo titulada “Crear la mentira” se recordarán las promesas incumplidas de la NPM y sus efectos en el bienestar social. En la sección que le sigue titulada “Crear el futuro” se propondrán las reformas imprescindibles al modelo de administración pública para mirar con optimismo el siglo XXI.

## Crear la mentira.

La aplicación de las recetas neoliberales han demostrado su fracaso en todo el mundo y el malestar que generan sus resultado sociales nutren una ola de rechazo al sistema que en el año 2011 se ha extendido por el mundo industrializado.

Lo más grave del momento que experimentamos es la división social entre la ortodoxia económica y política y las expectativas de los desempleados, los embargados, los arruinados y los indignados que no pueden creer el descaro y el cinismo de una clase que no sólo se apoderó de las instituciones políticas y regulatorias sino que además cree con toda convicción que este es el orden natural de la sociedad.

Algunos países de la periferia han intentado aproximaciones distintas en su proceso de desarrollo y algunos países industrializados luchan por conservar los vestigios de sus sistemas de protección social. Otros como Colombia siguen empeñados en aplicar recetas de vieja data aún en contra de la evidencia que muestra que incorporar mercado a lo social y a lo público no sólo no mejora la eficiencia sino que destroza el tejido social.

Durante años de trayectoria profesional este investigador ha visto fallar sistemáticamente las predicciones de la teoría económica neoclásica en especial en lo que se refiere a la aplicación de la NPM como enfoque de funcionamiento de las políticas públicas.

Seguramente es una coincidencia pero dos de las áreas que mayor impacto tienen en la calidad de vida de las personas y la competitividad de los emprendimientos de negocios han sido dos áreas de agudos cuestionamientos en los medios de comunicación en el primer semestre del 2011 a saber el área de la contratación estatal de obras de infraestructura y el sistema de salud pública entregado a empresas de aseguramiento.

Como narramos a lo largo de esta investigación la New Public Management es la versión del neoliberalismo aplicada a las políticas públicas y su administración por el gobierno.

Sus postulados son en resumen los siguientes 4:

- Inclusión de mecanismos de mercado como la eficiencia, la competencia y las señales de precios a las políticas públicas y su administración.
- Privilegio de la descentralización en la aplicación de aquellas.
- Incorporación de mecanismos de evaluación del gasto bajo la lógica del cumplimiento de objetivos.
- Focalización de las políticas en los grupos sociales de mayor vulnerabilidad y riesgo.

El impacto de esta mirada a sobre la sociedad puede ser analizado con dos ópticas.

La primera tiene que ver a través del uso de indicadores cuantitativos para responder a la pregunta de qué tanto ha mejorado la calidad de vida de las personas con el nuevo modelo en relación al modelo anterior.



La segunda se relaciona con indicadores cualitativos que no suelen encontrarse en los trabajos de los economistas pero que para los demás científicos sociales son importantes y tienen que ver con variables difíciles de medir pero fundamentales a la hora de hacer comparaciones entre un antes y un después.

Al aplicar la primera mirada se debe hacer un gran esfuerzo, casi un acto de fe, para hacer que las cifras digan que la NPM ha logrado ser mejor que los modelos anteriores y por mejor me refiero a los males que se le atribuían al modelo anterior y que la reforma prometió resolver.

Como se describió en capítulos anteriores de la presente investigación la reforma del Estado y de la administración pública ofreció mejorar la ineficiencia de la administración pública, ampliar las coberturas, reducir la corrupción, abaratar los costos, dignificar al ciudadano como titular de derechos sociales.

Se creyó que la razón por la que había tantas personas por fuera de los bienes sociales como la salud, la educación o los servicios públicos era porque el proveedor era el sector público carcomido por la corrupción y la pereza intrínseca del burócrata, en especial, la ausencia de un lugar para la ganancia como incentivo de las instituciones encargadas de prever los bienes sociales.

Las reformas incluyeron la privatización de las empresas de servicios públicos, el diseño de un sistema de aseguramiento privado para la salud y las pensiones, las concesiones en la construcción de obras de infraestructura y la racionalización de las plantas de personal de dichas instituciones.

Pero como se mostró en capítulos anteriores las predicciones fallaron no sólo por razones políticas sino también por razones económicas.

Las razones económicas vienen dadas por la creencia de que los mercados se autorregulan y que la información asimétrica, los costos de información o la captura del regulador no tendrían efectos en la calidad, cobertura y costos de los bienes sociales manejados como bienes de mercado.

En últimas la creencia de que todo lo que puede hacer el Estado el sector privado lo podía hacer mejor no ha mostrado justificación.

Las razones políticas involucran la falsa idea de que no hay relación entre la administración pública y las prácticas electorales y el debilitamiento de los partidos políticos. Adicional a esto, la incapacidad del sistema de justicia y entes de control de la función pública de investigar, juzgar y aplicar las penas a los servidores públicos y empresas de servicios privatizadas que en colusión o captura emprenden prácticas de corrupción o de abuso de posición dominante sobre los ciudadanos.

Otro factor político es el proceso de descentralización administrativa iniciado en Colombia tras el fin del Frente Nacional y que tuvo un efecto de apertura del sistema político a actores provenientes de la ilegalidad cuyos objetivos incluían la apropiación del presupuesto de las transferencias para ser usado en sus causas criminales; la cantidad de dinero perdido por esta vía es incalculable. Aún en los casos en que los actores políticos de las regiones no tengan vínculos, forzados o voluntarios, con organizaciones criminales la descentralización tuvo un impacto muy fuerte en las oportunidades de corrupción y el desvío de fondos públicos a

patrimonios particulares; la pregunta de si en la era anterior a la descentralización y la apertura del sistema político había menos corrupción es imposible responderla con certeza. Los efectos positivos de la descentralización como el incremento de las posibilidades de control social, la cercanía de los prestadores de servicios públicos y bienes sociales a los beneficiarios o la planeación participativa del presupuesto fueron neutralizados por la violencia sobre líderes sociales y la instrumentalización y cooptación del proceso de participación ciudadana.

Otro error proveniente de la aplicación de la NPM a los bienes sociales es la atención exagerada a las metas cuantitativas como la cobertura a través de indicadores fácilmente manipulables. Esta atención al indicador hace que la administración pública centre su atención al cumplimiento de metas de cobertura descuidando factores como la calidad del bien o servicio y el trato al ciudadano.

Los indicadores cuantitativos como el de cobertura encubren problemas que se develan con otros indicadores como el % del ingreso que las personas dedican al pago de tarifas por la prestación de servicios y bienes sociales. Este último aspecto tiene que ver con el cobro al ciudadano a precios de mercado del bien o servicio prestado, incluyendo el costo de oportunidad del capital invertido lo que incrementa las tarifas en comparación con el modelo anterior.

Finalmente, la focalización del gasto en la población más vulnerable, que a primera vista parece lógica y justa, crea una serie de incentivos perversos para que la gente de menores ingresos permanezca en un estado permanente de asistencia, haciéndola susceptible a manipulaciones electorales y creando brechas sociales insalvables entre los pobres y la clase media. De otro lado, la focalización hace ver como injusticias el acceso a servicios y bienes sociales por la clase

media que ahora deben financiar por medio de préstamos lo que antes se consideraban derechos sociales.

Y es que la aplicación de metodologías de evaluación y medición propias de la NPM trae implícita una forma de conocimiento muy cuestionable al ser aplicada en la sociedad. Se trata más bien de un paradigma de dudosa sustentación como es el uso exclusivo del positivismo para comprender y explicar la realidad social.

Rupturas científicas como la revolución Heliocéntrica de Copérnico, la de la Evolución de Darwin o la de la Relatividad de Einstein nos recuerdan que el principio de funcionamiento de la ciencia es la humildad ante nuestro conocimiento y la duda ante las ideas que damos por verdades.

El principal paradigma de funcionamiento de la economía neoclásica es el positivismo pero se trata de una postura hegemónica y ciertamente nada democrática haciendo que el dogma político del neoliberalismo sea a la sociedad de hoy lo que la teología y la doctrina de la iglesia fueron para la sociedad medieval.

Existió un delirio de superioridad de la economía frente a las otras ciencias sociales pero con la experiencia de los últimos años se ha venido aplacando. El supuesto de que el ser humano es un agente racional maximizador de su utilidad personal que se haya en función del consumo es una mirada demasiado miope de la complejidad social y las necesidades humanas no materiales.

Si se quiere medir apropiadamente el bienestar social y la calidad de vida para trazarse metas de mejoramiento con un uso racional de los recursos fiscales se requiere empezar a usar metodologías hermenéuticas e indicadores cualitativos de bienestar. Hay que preguntarle al ciudadano cómo se siente, a que le teme, si duerme bien, si está sano, si se siente seguro, si conoce a sus vecinos, si tiene tiempo para estar con sus hijos, si cree estar alcanzando sus metas personales y con esta información orientar las políticas públicas.

### Crear el futuro.

A lo largo de este trabajo de investigación he traído al presente el pasado reciente de la reforma neoliberal del Estado en Colombia y que continua en desarrollo.

Mostré cómo en la década de los 80 existía un consenso entre los tecnócratas colombianos de que se necesitaba un cambio de orientación para desatar nuevas fuerzas de desarrollo económico ya que las recetas del modelo intervencionista se habían agotado. La respuesta la proporciono la teoría neoclásica que había venido ganado fuerza desde el final de la década de los 70 en todo el mundo al ofrecer una respuesta al bloqueo de las políticas keynesianas.

Pero esa teoría económica derivó en una ideología política: el neoliberalismo, en la que se asumen como acto de fe algunos principios sobre la intervención del estado o la capacidad del libre mercado de generar riqueza para la mayoría de la población. Paradigmas que a la luz del análisis científico muestran su debilidad.

Específicamente en el funcionamiento de la administración pública y la concepción de los bienes sociales el neoliberalismo no ha mostrado haber logrado las promesas ofrecidas de más y mejores bienes sociales con menor corrupción de la administración y desencadenante de más crecimiento. La incorporación de principios de la gerencia privada al sector público no ha sido un avance sino un retroceso.

Finalmente, las variables políticas que se escapan de la comprensión de los economistas ortodoxos se han deteriorado enormemente dando como resultado una gran insatisfacción con los gobiernos y el alejamiento de los principios de la Constitución del 91 en la que se dijo que los bienes sociales eran un derecho fundamental pero que al ser asignada su distribución y administración al mercado terminamos con segmentos excluidos y otros sin acceso real, violando un principio fundamental de la sociedad moderna de la igualdad de oportunidades.

Tal vez esto ha venido causando en todo el mundo un incremento en la visión pesimista del futuro. Un innegable malestar en la globalización ya no en los países emergentes sino también en los centros de poder económico y político como Estados Unidos y Europa. Las multinacionales del entretenimiento, que realizan sondeos de lo que la gente piensa y siente para hacer sus producciones, han venido presentando con mayor frecuencia películas, series y videojuegos donde el tema central es el fin de la sociedad como la conocemos.

Es muy probable que la precariedad de nuestra existencia material desde el inicio de la civilización haya dado lugar a visiones del fin de los tiempos en casi todas las religiones institucionalizadas. Y no es para menos, la vida era un paso doloroso y arriesgado y no hubo ningún pueblo a salvo del hambre, la guerra y la enfermedad. Los cálculos de los demógrafos indican que hasta la revolución

industrial la esperanza de vida era de 35 años y las tasas de mortalidad infantil y materna rondaban el 50%. (Landes, 1999)

Pero los cambios sociales derivados de la modernidad transformaron esta visión. La ciencia y la tecnología incrementaron los niveles de bienestar en todo el mundo. Los progresos derivados de la medicina y la productividad agrícola incrementaron en todas las naciones la esperanza de vida y el hambre fue evitable para la mayoría de la población. El capitalismo y la intervención del Estado lograron transformar la composición de las sociedades de enormes masas pauperizadas (con unos cuantos ricos) a sociedades de enormes clases medias con niveles de bienestar envidiables incluso para los nobles del antiguo régimen. (Sachs, 2006)

Con los años las expresiones culturales como las artes y la literatura dejaron de ver el futuro cargado de fatalidad al optimismo y la esperanza. De Julio Verne a los Supersónicos pasando por Arthur C. Clark e Isaac Asimov creíamos que el futuro deparaba más bienestar y comodidad.

Pero la brillantez del futuro empezó a oscurecerse y la esperanza volvió a dar paso a la fatalidad. No me voy a detener mucho en las causas de ese cambio en las mentalidades colectivas pero de ella hacen parte el calentamiento global, la debilidad del Estado ante el poder de las multinacionales, el fin del Estado del Bienestar (o desarrollista), la ilegitimidad de las instituciones democráticas, el terrorismo y la criminalidad.

En fin, lo que sí es evidente es que la idea de un futuro sombrío con desastres naturales y desintegración del tejido social aparece por todas partes. Todos los

días vemos evidencia de que las cosas no van por muy buen camino y la acción colectiva necesaria para evitar el desastre ambiental o social no acontece. Es como si fuéramos un tren que necesita tres kilómetros para frenar pero vemos que la carrilera se acaba en dos kilómetros y como sabemos que no alcanzaremos a frenar no nos gastamos en aplicar los frenos.

Si queremos volver a mirar con optimismo el futuro y resolver los problemas globales debemos evitar perder algunos valores que surgieron con el ascenso de la modernidad y que hoy parecen estar en vía de extinción. De la misma forma podemos apropiarnos de algunas herramientas propias de la era de la información para usarlas en contra de la globalización hegemónica a la que pertenece el neoliberalismo y la NPM.

Algunos de estos valores y herramientas se relacionan con la formación de la opinión pública, la cooperación y el sentido de autodeterminación.

Empecemos por la opinión pública. Los procesos de cambio social incluyen una buena dosis de lavado de cerebro colectivo en el que por medio de las estrategias de comunicación y conducción de la opinión pública se logra convencer a las personas de ciertas ideas y a aceptar ciertas realidades y políticas como la mejor solución ante las malas experiencias del pasado o como el mal menor frente a lo que podría llegar a pasar.

Al profundizar el concepto de opinión pública se pueden alcanzar conclusiones sobre la necesidad de reformar las estructuras encargadas de pensar y administrar los bienes públicos. Si bien el concepto está presente en referencias



tan antiguas como el Estado mismo, empieza a tomar su sentido moderno con el advenimiento de la modernidad. (Muñoz, 1992)

Un primer elemento es la separación de las nociones de lo público y lo privado; en la edad media el trabajo del gobernante era parte de su esfera privada, los recursos del Estado, incluso la vida de los súbditos era de manejo discrecional del gobernante, parte de su propiedad privada. Con el ascenso de los Estados monárquicos y la necesidad de construir ejércitos nacionales empieza a aparecer el concepto de lo público, es decir, aquellas cosas que por su naturaleza importan a todos pero que su manejo es ejercido por el rey. En ese sentido parte del trabajo del monarca es asegurar el mantenimiento de las cosas públicas como la seguridad, los caminos, la defensa nacional, etc. La actividad productiva o la familia siguen siendo de la esfera privada de los individuos.

Otro elemento que se consolida en este periodo de la historia es el racionalismo, la noción de que los individuos pueden lograr a través de su pensamiento lógico y metódico hacerse con la verdad del mundo natural y del mundo social. El racionalismo permite repensar el orden establecido y dudar del derecho natural proveniente de Dios y defendido por la Iglesia y conveniente para la nobleza y el antiguo régimen.

Un tercer elemento en la visión ilustrada es de que el hombre está investido de derechos y que ni siquiera el gobernante puede usurparlos, por el contrario, el derecho del gobernante a ejercer el poder surge del pueblo, que le encarga a aquel defender los derechos inherentes a su condición de hombres libres.

Por consiguiente el nacimiento de las discusiones sobre lo público y el papel del Estado se relacionan con la formación de una opinión pública informada, interesada y consciente de su papel en la sociedad y su condición de ciudadanía.

Así, los hombres y mujeres que se reunían en cafés, bares o posadas podían discutir e intercambiar ideas sobre los asuntos públicos y sobre la forma en que el Estado se responsabiliza de estos. Este es el origen de la opinión pública y con el tiempo se irá sistematizando en periódicos y otro tipo de publicaciones impresas. Este proceso propio de finales del siglo XIX y principios del XX permitió, aunque no siempre en democracia, la consolidación de Estados desarrollistas en la periferia y Estados del bienestar en los centros industriales.

Para fines del siglo XX el proceso por el que se construye la opinión pública cambió y la racionalidad y el debate es reemplazado por la superficialidad, la imagen y el miedo. La televisión es el medio dominante de comunicación pero es de una sola vía y en ella se promueven imágenes de éxito ligadas al consumo. La opinión pública es construida según la orientación y el sesgo de los medios masivos de comunicación, casi siempre pertenecientes a grandes conglomerados económicos. Es un proceso de (de)formación de la opinión pública para que estas creen que el sistema neoliberal es una consecuencia natural de la libertad individual y la igualdad de oportunidades. Para ello se requiere un constante bombardeo de mensajes en los medios masivos de comunicación para que la gente crea que si es lo suficientemente arriesgada, innovadora, laboriosa y disciplinada puede hacerse millonaria y por lo tanto ser feliz. En ese sentido la sociedad actual involucra una buena dosis de lavado de cerebro nada diferente a la propaganda de los gobiernos totalitarios.

El mercado le ha quitado al Estado su carácter político y al minimizarlo su papel es sustituible e intercambiable. (Beck, 2004).

En esta manipulación ideológica están ausentes conceptos como conflicto, clases sociales, asimetrías de poder, intereses corporativos o relaciones de dependencia. (Borón, 1999). Quienes lo denuncian son marginalizados, ridiculizados y estigmatizados y terminan en la periferia de la franja televisiva o en las páginas internas de los diarios.

Las recomendaciones publicadas y televisadas que aluden el bienestar general encubren intereses económicos o de poder como la ideología neoliberal de que la regulación y el Estado son malos y el mercado es bueno. En esa medida quien tenga acceso a los medios termina fijando la agenda pública, es decir los temas que se debaten y los que se ocultan. (Sampedro, 2000)

Pero al mismo tiempo presenciamos nuevas formas de intervención política por actores de la sociedad civil que buscan controvertir o contener políticas públicas estatales de orientación neoliberal a través de medios independientes, casi siempre ubicados en la internet. En la era de la globalización el debate se realiza en las redes sociales y renacen las identidades políticas de clase que luego se manifiestan en las calles y plazas.

Hombres y mujeres han redescubierto su vocación política y se movilizan para contener los fallos del mercado, los fallos del Estado y los fallos de la democracia.

Para lograrlo deberán acudir a ciertas estrategias (Beck, 2004) como la estrategia de irrenunciabilidad de que la política recupere su importancia y su monopolio como actor legítimo de la búsqueda de decisiones colectivas que propugnan por el bienestar social y que el mercado quiere atribuirse falsamente. Esta acción se manifiesta de manera práctica en la cooperación entre Estados, el activismo social y la concientización de los consumidores. Esto ocurrirá porque estos movimientos tienen una legitimidad y una moralidad de la que carece el discurso del neoliberalismo.

La estrategia de insustituibilidad busca limitar la postura monopólica del modelo económico a la que se le puede hacer frente con acuerdos entre Estados para enfrentar y negociar con el gran capital los términos de su ingreso a las naciones con políticas laborales y ambientales. Para ello se requiere que se derrumbe el mito de que el Estado debe hacerse mínimo y que debe manejarse con los mismos criterios de la empresa privada, esto incluye la desprivatización y el fortalecimiento de la regulación. (Idem)

La estrategia de contención de las corporaciones busca aumentar la posición de poder de los Estados, en especial los de los países en desarrollo, para no dejarse imponer políticas y desregulaciones por parte de corporaciones que poco se traducen en bienestar social. (Idem)

La estrategia de reducción de la competencia entre Estados propone cooperación y acuerdos entre Estados para establecer unas pautas comunes que incluya una recuperación de los derechos del trabajo sobre los derechos del capital y un acuerdo sobre tasas mínimas de impuestos a las ganancias de las grandes corporaciones. (Idem)

Las estrategias de repolitización de la política, como su nombre lo indica, menciona la necesidad de discutir en la arena política, con una intensidad transnacional, alternativas a la visión hegemónica de la globalización utilizando canales como el poder de los consumidores y el interés de las empresas de mostrarse responsables o interesadas en el desarrollo y la reducción de las inequidades (Idem). Hay un sentimiento extendido por la sociedad civil de que se necesita hablar de justicia social global y el primer paso es recuperar el Estado por medio de nuevos y mejores procesos democráticos.

Con estas armas la sociedad civil puede, partiendo de una universalización de los derechos humanos y las libertades civiles, proponer acuerdos económicos que incentiven comportamientos de suma positiva en reemplazo de los juegos de suma cero que caracterizan el modelo económico dominante de la globalización.

Pero el alcance de estas metas depende de que no permitamos se nos despoje del sentido de autodeterminación. Me gusta buscar las respuestas en la historia: ¿Qué diferencia al hombre moderno de hombre del medioevo? La creencia de que tiene control sobre su vida, sobre sus acciones, sobre sus decisiones y que con eso puede alterar su destino. De eso se trató el renacimiento y con ello se construyó la mentalidad del hombre moderno y no podemos permitir volver a ser esclavos del destino y el orden social.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Aguiar (1991). “La lógica de la Cooperación”, en: Intereses Individuales y acción colectiva, México D.F., editorial Fabio Iglesias.

Avritzar y Santos, “Introducción: para ampliar el canon democrático”. Ponencia presentada en el Foro Social Mundial. Cartagena de Indias. Junio 17 de 2003. Tomado de: <http://www.fsmt.org.co/ponencias2.htm?x=21830>

Beck (1998). ¿Qué es la globalización?, Barcelona, Paidós.

Beck (2004). Poder y contrapoder en la era global, Barcelona, Paidós.

Beck (2005). La mirada cosmopolita, Barcelona, Paidós.

Bethell (1998). Latin America. Politics and Society since 1930, Cambridge, Cambridge U. Press.

Borón (1999). Pensamiento único y resignación política, en: Nueva Sociedad, N° 163, Buenos Aires, pp. 139-151, 1999.

Bushnell (1997). Colombia: Una nación a pesar de sí misma, Bogotá, Planeta.

Colombia, La Revolución Pacífica. Plan Nacional de Desarrollo, Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, (1991).

Colombia, La Revolución Pacífica. Informe de metas, Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, (1991).

Colombia, Colombia un Estado Moderno, Consejería para la modernización del Estado-Presidencia de la República, (1993).

Colombia, Memoria al Congreso Nacional, Ministerio de Hacienda, (1994).

Coraggio (2007). Crítica de la política social neoliberal: las nuevas tendencias. Ponencia presentada en el Congreso de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, en celebración de los 50 años de FLACSO, Quito, octubre 2007.

Creswell (2007). *Qualitative Inquiry and Research Design*. Sage Publications, New York.

Dader (1992). Repercusión política y social de los sondeos de opinión; En: *Opinión pública y comunicación política*; Eudema; Madrid.

Dagnino, Oliveira y Panfichi (2006). *Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*. Veracruz, CIESAS.

Edwards y Steiner (2008). *La revolución incompleta*, Bogotá, Norma.

Franco (2004). Revisitando los paradigmas de la política social en América Latina, en: *Nuevos paradigmas de desarrollo para América Latina*, Ulrich Müller y Klaus Bodermar (editores). IIK, GTZ, Asunción.

Friedman (1983). *La libertad de elegir*, Barcelona. Orbis.

Fukuyama (1992). *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta.

Fukuyama (1996). *Confianza*, Buenos Aires, Atlantida.

Fung y Wright (2003). *Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá, U. Nacional.

Garay, Salcedo y León (2008). "De la captura del Estado a la reconfiguración cooptada del Estado", [en línea], disponible en: [www.grupometodo.org](http://www.grupometodo.org), recuperado: 11 de noviembre de 2009.

Gillén (1996). *El poder político en Colombia*, Bogotá, Planeta.

Giraldo (2003). *Rescate de lo Público*, Bogotá, Ed. Desde Abajo.

Giraldo (2007). *¿Protección o desprotección social?*, Bogotá, Ed. Desde Abajo.

González Salas (1997). El laberinto institucional colombiano 1974-1994, Bogotá, U. Nacional.

Greenspan (2007), *The Age of Turbulence*, New York, Pinguin.

Gutiérrez Sanín (2007). Lo que el viento se llevó. Los partidos políticos y la democracia en Colombia, Bogotá, Norma.

Guerrero (2006). El mito del management público, [en línea], disponible en: [http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/rvg/v9n25/art\\_02.pdf](http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/rvg/v9n25/art_02.pdf), Caracas, Recuperado el 3 de septiembre del 2006.

Haggard y Kaufman (2008). *Development, Democracy and Welfare States*, Princeton, Princeton U. Press.

Hayek (1978). *El camino a la servidumbre*, Madrid, Alianza.

Hobsbawn (1995). *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica.

Holzmann (2000). *Manejo social del riesgo*, Washington, Banco Mundial.

Hommes (1998). “La apertura y las reformas económicas”, en: *Nueva Historia de Colombia*, Libro VIII, Bogotá, Planeta.

Informe sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado; [en línea]; disponible en: [www.pnud.org](http://www.pnud.org); recuperado: 15 de mayo de 2010.

Jessop (2003). *The future of the state in the era of globalization*, en: *Internationale politik und gesellschaft*, Friederich-Ebert-Stiftung; 3/2003; pp. 30-46.

Kalmanovitz (2001). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Bogotá, Norma.

La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas; 2004; [en línea]; disponible en: [www.pnud.org](http://www.pnud.org); recuperado: 15 de abril de 2010



Landes (1999). La riqueza y la pobreza de las naciones, Barcelona, Crítica.

Lasswell (2000). "La orientación hacia las políticas", en: Luís F. Aguilar Villanueva, (edit.), El Estudio de las Políticas Públicas, México D.F., S.Ed.

López Ed. (2010). Y refundaron la patria, Bogotá, Debate y Corp. Nuevo Arcoiris.

Lautier (2001). Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo. Revista Espiral, Universidad de Guadalajara. Guadalajara.

Mokate y Saavedra (2008). La perspectiva integral de la gerencia social, en: Gerencia Social, Ministerio de Protección Social (2008), Bogotá.

Montenegro y Rivas (2005). Las piezas del rompecabezas, Bogotá, Taurus.

Muñoz (1992). Genesis y aparición del concepto de opinión pública; En: Opinión pública y comunicación política; Eudema; Madrid.

North y Thomas (1973). The Rise of the Western World, Boston, Cambridge U Press.

North (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Bogotá, Norma.

North (2007). Para entender el proceso de cambio económico, Bogotá, Norma.

Ocampo (1998). "Una década de grandes transformaciones económicas", en: Nueva Historia de Colombia, Libro VIII, Bogotá, Planeta.

Posada Carbó (2006). La nación soñada, Bogotá, Norma.

Putnam (1993). Making democracy work, Princeton, Princeton U. Press.

Putnam (2001). Bowling alone, New York, Simon & Shuster.

Restrepo (1998). "El gobierno de Belisario Betancur", en: Nueva Historia de Colombia, Libro VII, Bogotá, Planeta.

- Sachs (2006). El fin de la pobreza, Barcelona, Debate.
- Sampedro (2000). Opinión pública y democracia deliberativa; Istmo; Madrid.
- Santos (2006). Reinventar la democracia, reinventar el Estado, Buenos Aires, CLACSO.
- Santos (2003). La caída del ángelus novo. Bogotá, ILSA.
- Santos (2006). Reinventar la democracia. Reinventar el Estado.
- Sen (2000). Desarrollo y libertad, Bogotá, Planeta.
- Sen (1998). "Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI", en: Cuadernos de Economía, N° 29, Bogotá.
- Sudarsky (2001). El capital social de Colombia, Bogotá, DNP.
- Stiglitz (2000). La economía del sector público, Barcelona, Antoni Bosch.
- Stiglitz (2001). "Information and the Change in the Paradigm in Economics", [en línea], disponible en: <http://nobelprize.org/>, recuperado el 27 de junio de 2011.
- Tarrow (2004). "La construcción del Estado y los movimientos sociales", en: El Poder en Movimiento. Los Movimientos Sociales, la Acción Colectiva y la Política.
- Tilly (1995): "Reflexiones sobre la lucha popular en Gran Bretaña, 1758-1834", en: Política y Sociedad # 18, Revista de la Universidad Complutense, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid.
- Tilly (1993). "Cambio social y revolución en Europa: 1492-1992", en: Historia Social #15, Instituto de Historia Social, U.N.E.D. Valencia.
- Tilly (1992). Coerción, capital y los Estados Europeos, 990-1990, Barcelona, Alianza.
- Vallespín (2000). El futuro de la política, Madrid, Taurus.

Velásquez y González (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, Bogotá, Fund. Corona y Foro Nacional por Colombia.

Velásquez, González y Rodríguez (2008). Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. En: Revista Controversia No. 191, diciembre 2008.

Wallerstein (1999). “La imagen global”, en: Revista mexicana de sociología, Vol. 61, N° 2, abril-junio, 1999. México D.F.

Wiesner (1997). La efectividad de las políticas públicas. Un análisis neoinstitucional. Bogotá, Tercer Mundo.