

No. 99-03

1999

EL MARCO DE LO INSTITUCIONAL: UNA ALUSIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA PARA EL CASO  
COLOMBIANO

*Mauricio Andrés Ramírez Gómez*

Documentos de trabajo

# Economía y Finanzas

Centro de Investigaciones Económicas y Financieras (CIEF)



UNIVERSIDAD  
**EAFIT**  
Abierta al mundo

## **EL MARCO DE LO INSTITUCIONAL UNA ALUSIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA PARA EL CASO COLOMBIANO<sup>1</sup>**

**MAURICIO ANDRÉS RAMÍREZ GÓMEZ<sup>2</sup>**

### **PRESENTACION:**

Lo que pretendo presentar a continuación tiene que ver con dos niveles de análisis: en el primero se identifican algunos criterios teóricos de valoración del sistema institucional bajo el alcance que representa la consulta de sus diversos componentes en lo político, lo económico y lo social. Construidos desde cuatro referentes teóricos, Maurice Duverger, Talcott Parsons, Jhon Rawls, Douglass North.

En el segundo se alude al caso Colombiano bajo un nivel de especificidad consistente en la presentación del plan de desarrollo Cambio para construir la Paz, que se presenta bajo tres lecturas de lo institucional: la Descentralización, la Privatización, y la Flexibilización.

El propósito es constatar que en el panorama de lo Institucional la confluencia del escenario político, económico y social, obliga hacer una lectura particular de lo institucional que ha de trascender visiones dogmáticas deterministas o en el peor de los casos apologéticas desde el estatismo, el contractualismo o desde la sublimación de los llamados movimientos sociales (léase generosamente sociedad civil).

En otras palabras, lo que pretendo es recuperar una visión sistémica del marco de lo institucional que permitan valorar los niveles de regularidad o imperfección del sistema, momentos en el que pueden predominar concepciones extrapoladas provenientes de escenarios jurídicos, políticos, económicos y sociales.

Por último, es importante hacer la salvedad que esta presentación adquiere la connotación de ser un preámbulo en los planteamientos, en cuanto que aquí se recogen algunas ideas

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el seminario permanente sobre Analisis Politico, U.P.B. Septiembre, 1999.

a modo de itinerario teórico, que hacen parte de un trabajo más profundo entorno al rastreo de identificar si es posible hablar de una crisis institucional del Estado Colombiano.

**PALABRAS CLAVE:** Sistema institucional, plan de desarrollo, política, economía

**CLASIFICACIÓN JEL:** A12, A13, B52, O21

### **REFERENTE TEORICO:**

Bajo estas consideraciones partiría de la formulación de la siguiente hipótesis: Lo institucional connota con la aspiración de pretender disolver y/o neutralizar las contradicciones que configuran un ambiente de crisis permanente, pretendiéndose construir desde allí elementos “armonizadores” de la vida social, política y económica, con miras a la identificación de espacios de legalidad que se debaten en medio de la legitimidad.

En esta lógica, un primer referente de interpretación, lo recogemos desde los trabajos formulados por Duverger (1978) donde la separación que se hace de los conceptos de Sistema Político y Régimen Político le imprimen al análisis de lo institucional un carácter holístico que lo acerca a los estudios políticos, pretendiéndose cuestionar la lógica excluyente que se ha validado desde los estudios del derecho puramente jurídico (Ciencias Políticas) teniendo como herramienta fundamental de interpretación, el ámbito constitucional.

El pretender hacer la diferenciación entre Sistema Político y Régimen Político, de alguna manera se avala mas desde su carácter pedagógico explicativo, esto porque es indiscutible que la fenomenología social expresada en los roles, modelos de comportamiento como posibles instancias de la institucionalidad, las organizaciones y los sistemas, es algo que se presenta bajo la envoltura de la sincronía de la interacción social.

---

<sup>2</sup> Economista, Universidad Nacional de Colombia –Medellín-. Sociólogo, Universidad de Antioquia. Docente, Investigador y coordinador del área de Teoría Económica, Departamento de Economía, Universidad EAFIT. Candidato a Magister en Estudios Políticos, U.P.B.

Con estas salvedades se diría que, en una acepción amplia, el concepto de Sistema Político identifica un conjunto de roles en el que los diversos elementos conforman un todo ordenado y son interdependientes unos con otros; donde lo institucional adquiere la funcionalidad de ser el medio de definición, normatización y regulación de dichos roles.

Podríamos decir que las instituciones no son solamente “formas o estructuras” de organización social, se considerarían también formas de representación colectivas que adquieren valoración bajo los aspectos de la eficiencia, la representación, la pertinencia, confluyendo esto en el carácter de validación que se hace de las mismas en su aspecto de ser legítimas o no, con respecto al sistema de valores del grupo social.

Es así que las figuras de Presidente, Primer Ministro, Parlamento, Tribunales, entre otros, adquieren el estatus de ser Instituciones Políticas, las cuales se validan desde los antecedentes históricos, desde la organización económica, desde la organización política; cuyo carácter funcional orgánico estará determinado por el vínculo sistémico entre estos que demarcan niveles de importancia jerárquicos donde el protagonismo político es diferencial.

Lo anterior deviene entonces en la concepción de los llamados Regímenes Políticos, que se entenderían como subsistemas constituidos por el conjunto de las instituciones políticas de un sistema social. Es así que el concepto de Sistema Político adquiere connotaciones más amplias, más universales en cuanto que en el se recoge el conjunto del sistema social bajo su dimensión política, pero a la vez posibilita establecer niveles de especificidad mayor en los análisis en cuanto a su caracterización (económica, cultural, ideológica, histórica); mientras que los análisis desde los Regímenes Políticos resultan ser más generosos en cuanto a la caracterización institucional que puede ser similar entre distintos sistemas sociales ( mirado solamente desde la existencia de instituciones ).

Un autor, poco referenciado, es el sociólogo Talcott Parsons, quien nos formula que “... las instituciones son aquellas pautas que definen lo esencial de la conducta legítimamente esperada de las personas, en cuanto estas desempeñan roles estructuralmente importantes....las pautas institucionales constituyen la “espina dorsal” del sistema social. Pero de ningún modo son entidades absolutamente rígidas...” ( Parsons ¿? ).

Lo que nos propone Parsons es asumir el componente institucional como el reflejo del comportamiento de los miembros de la sociedad, donde la inestabilidad institucional, o llámese desinstitucionalización, sería fruto de la combinación de fuerzas que buscan garantizar el orden establecido, en simultánea existencia con fuerzas subyacentes reflejo de la emergencia de nuevos movimientos sociales.

Así mismo asocia la existencia o permanencia de los marcos institucionales dentro de su comportamiento regular a un complejo sistema de "Intereses creados", de carácter colectivo y que podríamos asociar a la consolidación del típico proyecto de Estado-Nacional legítimo, que garantizaría la estabilidad de las instituciones ante eventuales contradicciones de carácter individual o grupal.

Bajo esta lógica, los "intereses creados" serían el soporte fundamental de la permanencia de la estructura institucional, se convierten en el factor cohesionador del sistema social que se acompaña de sentimientos morales profundos que reconocen niveles de legitimidad.

Estos "intereses creados" poseen un escenario real y otro de carácter artificial. Y es este último el esencial y quizás el más susceptible a cuestionamientos, dado que los individuos se inclinan a pensar que este depende del nivel de discrecionalidad de la naturaleza humana, es decir pareciera ser este escenario susceptible a imponer intencionalidades individuales, definiciones propias de la acción social bajo una visión hegemónica y coaccionadora o en el mejor de los casos emuladora de otras sociedades.

Es en estas ambigüedades o dudas donde surge la necesidad de institucionalización de las sociedades. Según Parsons, bajo la aspiración fundamental de hacer rígidos los intereses colectivos y formalizar las "flexibilidades excepcionales". Bajo esta consideración, podríamos decir que la crisis institucional se agudiza cuando el marco de lo institucional permanece inalterado y se confronta con un cambio del entorno real.

La sustancialización de tal contradicción se evidencia en el conflicto de los actores sociales que de un lado pretenden la permanencia de la vieja institucionalidad, con aquellos que aspiran a modelar el marco de lo institucional con las exigencias de transformación real de la sociedad.

Son varias las alternativas que nos propone Parsons frente al cambio institucional: 1) Propone redefinir el significado de lo institucional de acuerdo a las condiciones nuevas del escenario real siempre y cuando se conserve el espíritu y los símbolos anteriormente vigentes. Esto pareciera mas un cambio en la forma mas no en la estructura. 2) Construir mecanismos de cohesión que enfrenten las reacciones agresivas emocionales de aquellos agentes que evidencian el temor frente al cambio y la transformación.

Habría una última consideración que hace Parsons; en el sentido que habría situaciones en las que no se podría redefinir el marco institucional sin que algún grupo quede por fuera, dado que su interés no se adecua a la nueva situación. “El único camino...es entonces la represión por la fuerza...” (Parsons ¿?)

Otro referente teórico que se considera pertinente mencionar dentro de esta búsqueda de clarificar el concepto de lo institucional, es el modelo de sociedad que nos propone Jhon Rawls, que adquiere un carácter generalizante desde la discusión de lo justo y lo equitativo.

En Rawls, la discusión entorno a la preponderancia del Estado ha sido cruzada por cuatro elementos fundamentales a saber: 1) La redefinición de lo político. 2) Cambios culturales de fondo que se debaten entre proyectos políticos de inclusión o exclusión. 3) Existencia de una acelerada transformación y construcción de nuevas estructuras sociales, donde la cohesión social se resuelve como asunto de Estado. 4) Las sociedades contemporáneas de los 90 se debaten alrededor de los derechos básicos, los cuales se sustancializan en los marcos del Estado.

Bajo estas condiciones se identifica la necesidad de hacer lectura del mundo contemporáneo a partir de la reconstrucción de la relación Estado, Economía y Sociedad. Es así como las preguntas esenciales son ¿Cómo debe de organizarse correctamente la sociedad hoy? ¿Qué marco institucional la formaliza? . Para esto se construye una respuesta contundente: se debe ordenar únicamente desde la justicia. Es decir, la justicia como principio básico debe de aislarse de cualquier sesgo de carácter político e ideológico.

El problema de la justicia se identifica por un lado en la capacidad cohesionadora de la sociedad, y por otro lado en la real efectividad del marco institucional que se construye

desde el Estado siendo formalizado constitucionalmente. Con esto se pretende que la justicia defina los principios de ordenamiento y disposición de las diferencias.

Con base en los anteriores elementos, Rawls construye un modelo de justicia para todos que debe de ir en la búsqueda de dos principios básicos: 1) todos los miembros de la sociedad tienen derecho al esquema más extenso de libertades básicas. 2) Las desigualdades son justas siempre y cuando incluyan beneficios para todos los individuos.

En síntesis, las categorías básicas de la Teoría de la Justicia de Rawls se soporta sobre las categorías de libertad, como capacidad racional en el accionar de los individuos; y sobre la igualdad como principio de diferencia (diferentes ventajas para todos), en el sentido que la desigualdad es justificable en la medida que es igual para todos.

La pregunta sería: ¿Cómo aplicar estas ideas de justicia?. Para esto tendríamos que partir de la idea de la existencia de un contrato social, referido a la permanencia de una sociedad ordenada, ausente de conflictos y altamente legalizada . En palabras de Rawls. "...Por sociedad bien ordenada entiendo una sociedad pacífica y no expansionista, cuyo sistema legal satisface ciertos requisitos de legitimidad ..."

En esta consideración se identifica la construcción de principios básicos que proponen un modelo de comportamiento de las sociedades que se enmarca dentro de lo que se ha llamado una doctrina del contrato social. Es así como se establece que la sociedad debe saber como se relaciona y comporta con las demás sociedades; debe de formular principios e ideas que guían sus políticas.

Estos elementos teóricos confluyen en la construcción de un marco teórico contractualista, para comprender la realidad institucional. Es así como Rawls identifica la existencia de una llamada "estructura básica de la sociedad", como el marco más adecuado de lectura de lo institucional. "Sería la vía a través de la cual se acaban casando entre sí las principales instituciones especiales hasta constituir un sistema único. Es así que la constitución política, las formas legalmente reconocidas de propiedad, las organizaciones económicas, la sociedad civil. Todos pertenecen a la estructura básica" (Rawls 1993).

La propuesta que nos trae Rawls, establece un marco contractualista que se especifica entorno a un contrato social que marca un acuerdo hipotético que se da entre todos los miembros de la sociedad bajo la categoría de ciudadanos, independientes de su rol social, los cuales son moralmente libre, lo que garantiza procesos institucionales que serán el resultado acumulado de transacciones individuales que son continuamente ajustadas.

Por último tendríamos el referente desde la economía que propone Douglass North (1993), que identifica como el marco de lo institucional se refiere a las reglas del juego en una sociedad, es decir, "...son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, por tanto generan o impulsan incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.." Bajo esta lógica se podría pensar que el cambio institucional es clave para comprender la evolución histórica de las sociedades.

North parte de dos criterios fundamentales en sus apreciaciones teóricas: 1) Las instituciones afectan el desempeño económico. 2) El desempeño diferencial de las economías esta influido por el modo como evolucionan las instituciones. Con base en estos dos criterios se pretende construir un marco de análisis que hace un examen nuevo de la teoría social básica y de la economía para así construir un referente distinto de comprensión del cambio histórico.

Bajo esta lógica las instituciones adquieren el papel de reducir la incertidumbre por el hecho de proporcionar una estructura de la vida diaria que se convierte en el soporte de la interacción humana y que desde el punto de vista económico definen y limitan el conjunto de las elecciones de los individuos.

El carácter del límite institucional puede ser considerado desde su esfera formal (vía constitucional); es decir, la consideración de un cuerpo normativo que adquiere el carácter de ser la fuente de las leyes, y que bajo su connotación objetiva, demarca espacios y acciones de pertinencia económica, social y política.

La sustancialización de lo institucional, según North, se enmarca orgánicamente bajo la figuración de los cuerpos políticos llámese partidos, cuerpo legislativo, agencias reguladoras; los cuerpos económicos llámese empresa, sindicatos, gremios; los cuerpos sociales, llámese iglesia, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, entes



educativos; en donde el común denominador de todos es que son grupos de individuos enlazados por alguna identidad hacia ciertos objetivos; si se quiere en un sentido generoso estaríamos refiriéndonos a la llamada sociedad civil.

### **ALUSIÓN AL CASO COLOMBIANO:**

Involucrarnos en la reflexión del caso Colombiano, nos propone establecer como referente más adecuado de análisis el Plan de Desarrollo Cambio Para Construir la Paz, esto porque en el se recogen las intencionalidades más explícitas del gobierno sobre la participación económica y política y las expectativas a futuro a la cual aspira en el corto y mediano plazo.

Asumiendo como hilo conductor los referentes teóricos formulados anteriormente, concluiríamos que los criterios mas adecuados de lectura de lo institucional que nos permiten hacer un acercamiento a la interpretación del caso Colombiano serían:

- 1) Lo institucional se asume como el medio que define, normatiza y regula los roles e interacciones de los agentes en el ámbito económico, político y social.
- 2) Lo institucional posee su escenario de realización en la llamada estructura básica de la sociedad, que no es mas que el vínculo entre formas organizativas (económicas, sociales, políticas, religiosas, culturales..) legalmente reconocidas y socialmente aceptadas.
- 3) Lo institucional posee un mecanismo cohesionador alrededor de la identidad (los intereses creados) que garantizan la permanencia, el respaldo y la aceptación legítima de la estructura institucional.
- 4) Lo institucional como garante de la existencia de reglas que dan tranquilidad, certidumbre y delimitan las acciones políticas, económicas y sociales, incentivando el intercambio ágil y transparente.

Bajo esta lógica, hacer un acercamiento conceptual, del plan “Cambio para construir la paz”, desde una lectura de corte institucional, implica contextualizarlo desde el marco de transformación en el que se ha involucrado a lo largo de esta última década la economía Colombiana, que le ha implicado asumir una dinámica “modernizadora”, bajo la cual se pretende mostrar nuevos rumbos en el ámbito institucional, que toca con los ámbitos político, administrativo, económico y sociales. Siendo entendido esto como un proceso que

crea las condiciones propicias en el Estado para la consolidación de un nuevo régimen de acumulación, que se materializa en una redefinición del papel y la función del Estado.

Es así como las funciones clásicas del Estado, en los procesos de reproducción, han sido catalogadas desde su visión tradicional en los parámetros de ser: 1) Un Estado que ha actuado directamente en la actividad económica como estado empresario. 2) Un estado regulador de la actividad económica, por la vía de la política fiscal, monetaria, sectorial entre otras. 3) Un Estado prestador de servicios productivos e improductivos a nivel de servicios públicos e infraestructural. 4) Un estado garante de la reproducción de la fuerza de trabajo a través de la legislación laboral, intervencionismo en el mercado de la fuerza de trabajo o la creación de un sistema de seguridad social.

Tal funcionalidad del Estado, para la década de los noventa se replantea, y es así como desde una “reflexión autocrítica”, se compromete en reformas que tienden a construirlo como un Estado neoliberal de corte tecnocrático, despolitizado en cuyo interior su gestión esta regida por una nueva concepción de la intervención que se sustenta fundamentalmente en la creación de condiciones estables y permanentes para la promoción de la iniciativa privada y la libre acción de las fuerzas del mercado.<sup>3</sup>

Bajo estos términos se pretende redefinir los propósitos y acciones estatales en la economía, al considerar que el Estado no debe asumir las funciones del mercado sino que debe identificar la fuente de sus fallas y removerlas; es así como se establece una “nueva teoría del Desarrollo” en la que el propósito del accionar del Estado no es la sustitución de los mercados y las condiciones de competencia sino la promoción tanto de lo uno como de lo otro.

“El plan es, pues, una propuesta de repartición de responsabilidades entre los diversos agentes de la sociedad, para que cada cual asuma su compromiso en la gestión del desarrollo. En particular, el plan invita, no sólo a las diversas agencias del Estado, sino

---

<sup>3</sup> “Entre el mercado y su supuesta eficiencia, de una parte, y entre la intervención y su supuesta equidad, de otra, están las instituciones. Son estas últimas las que, en definitiva, definen que tanto funcionan los mercados y qué tanto redistribuyen la intervención. Por ello el estudio de las instituciones es indispensable para entender los resultados reales que surgen tanto de los mercados como de la intervención. Pero más allá de estudiar las instituciones, para entender mejor el proceso, ellas deben ser analizadas para incorporarlas activamente a los procesos de reforma y modernización”. Wiesner Durán. La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Tercer Mundo. 1997. Pag. 125.

también a la sociedad civil a participar en esa gestión y a comprometer en ella sus recursos” (D.N.P. Cambio Para Construir la Paz 1999).

En la actualidad la apertura económica, se viene señalando como una de las estrategias básicas para el desarrollo económico, donde la acción estatal debe ser temporal, eficiente y restringida. Es así que las reformas que han venido operando, involucra el desmonte del estado benefactor manifestado en un proceso hacia la desregulación y la desnacionalización del Estado esto es que la reforma tiene lugar en un conjunto de acciones dirigidas: 1) A impulsar la descentralización y desconcentración del Estado de ciertos niveles de decisión y gestión política y administrativa de la nación hacia las regiones y localidades, buscando vincular a los ciudadanos en la definición, concreción y gestión de los asuntos públicos. 2) A la privatización de aquellas entidades del Estado, cuya acción había sido ineficiente y por tanto generadora de tensiones y conflictos, buscando hacer participes y responsables a las comunidades de su gestión financiera y administrativa. 3) A redefinir el papel del Estado en la economía, en función de la liberación y la flexibilización de las instancias e instrumentos institucionales a través de los cuales el Estado gestiona la generación y asignación de los recursos en el sistema económico, buscando eliminar todas las fricciones que obstaculizan el desarrollo del capital.

Es así que cambio para construir la paz, se coloca a tono con estos aires renovadores y considera como elementos fundamentales la profundización de la descentralización, la reconstrucción y fortalecimiento del tejido social, el desarrollo y la paz como política de Estado, la reactivación de la producción a partir de las exportaciones y la competitividad regional. “..... acoge sin duda el mandato constitucional de establecer un equilibrio entre lo social, lo ambiental, lo económico” (Consejo Nal. De Planeación 1999)

En la puntualización anterior se evidencia una sustentación coherente, que propone una lógica que está intrínseca en la argumentación teórica del plan, la cual adquiere un carácter legal desde el proceso de formalización constitucional en cabeza de los entes administrativos y decisorios del Estado.

## **DESCENTRALIZACIÓN:**

Puntualizando la reflexión frente a las distintas propuestas surgidas en el ámbito regional (en los marcos de la redefinición del papel del Estado), acerca de la descentralización, se hace evidente en el plan un manejo implícito de considerar tales procesos como el traspaso de competencias del poder central hacia las sociedades locales, las cuales redundaran en la discrecionalidad de la gestión administrativa de los recursos disponibles, buscándose racionalizar el uso de los mismos bajo un carácter autónomo y consecuente con intereses y necesidades reales.

“...Así la descentralización será el modo concreto como el Estado convocará la participación ciudadana y le dará poder real a la base social para que ella pueda hacer su propia gestión del desarrollo. La descentralización es igualmente, frente a un gobierno central abrumado de responsabilidades y sin mayores recursos para llevarlos a cabo, la forma de modernizar el Estado, dándole mayor importancia a las regiones y a la sociedad civil en la conducción de los asuntos de la sociedad...” (D.N.P. Plan de desarrollo).

Bajo esta lógica salen a relucir frases diatribas en contra del centralismo, referido a la existencia de una “burocracia central”; persistencia de un “olvido del consenso”; existencia marcada de “gobiernos por decreto”; “gigantismo” y “abandono” Estatal. En todos ellos se explicita una crítica que apunta a configurar una propuesta descentralista.

Este rescate de la autonomía local no puede ser abordado desde criterios neutrales, sino que es evidente que su sustentación y justificación pasa necesaria y fundamentalmente por las instancias políticas, por el juego de intereses económicos y por la correlación de fuerzas locales y/o regionales las cuales la adecuan a las modificaciones que contextualicen sus intereses particulares.

Haciendo la lectura entre líneas del aspecto político descentralizador, se identifica como este da cuenta de la necesidad de la participación amplia social como el mejor mecanismo de transformación estructural del Estado, tanto en sus aspectos juridico-institucionales como en la dinamización de una cultura política de participación que se encuentra en un nivel amplio de precariedad. En otras palabras, la descentralización se convierte en respuesta a la crisis del ente estatal en cuanto a su representatividad y legitimidad política ante un conjunto social que cada vez evidencia un proceso de eclosión de nuevos actores, grupos y movimientos sociales que colocan en entre dicho al Estado frente a su capacidad

real de satisfacer las demandas crecientes, por parte de sectores marginados, de los servicios y necesidades básicas.

Ahora bien, desde la lógica de los patrones de acumulación económica, se podría plantear que el modelo clásico de generación de acumulación, por la vía de un modelo de crecimiento industrial centralizado económica y decisionalmente, hizo crisis, la cual se sustancializa en procesos de crecimientos asimétricos en el ámbito local y regional donde las dinámicas de creciente bienestar y abundante disponibilidad de recursos productivos se contrastan con otras de deterioro e iniquidad en el acceso de los mismos.

“La dimensión económica de la descentralización esta marcada, impregnada de una filosofía profundamente conservadora, no conservadora en términos partidistas, conservadora en términos de doctrina ideológica en lo cual coincide, digamos, con la doctrina liberal económica, con la doctrina neoclásica. Esa doctrina nos dice que la economía marcha mejor cuando cada cual responde por lo suyo, cuando no hay un Estado protector, benefactor, proveyendo de los servicios y de las necesidades, la atención de la ciudadanía, cuando cada ciudadano presiente la necesidad de obtener un ingreso y lo gasta para llevar al máximo su satisfacción personal. Es lo que llamamos usualmente la doctrina del mercado, la doctrina del laissez faire . Esa doctrina domina el paquete estratégico de la descentralización.”<sup>4</sup>

La descentralización se ha mostrado como un reto regional y/o local que ha de lograr grandes transformaciones; haciéndose evidente un contrapunteo en términos de lo local versus lo global; donde lo global supone el asumir una serie de determinaciones sistemáticas y estructurales que son una apreciación de carácter general, que en ningún momento corresponden a un acercamiento total de la realidad; mientras que lo local se convierte en la tabla de salvación de los elementos específicos y particulares que posibilitan el acercamiento a una realidad matizada por la multiplicidad sociocultural, histórica, geográfica, valorativa, propia de las sociedades regionales y/o locales.

Es pertinente, bajo este contexto descentralista, identificar como el papel de la llamada sociedad civil, adquiere la connotación de ser un referente de cohesión legítimo que valida la aspiración de un Estado con participación democrática.

Se identifica en esta aspiración descentralista del plan, si bien un dimensionamiento acorde a la lógica liberal de la economía que se ha venido gestando a lo largo de esta última década, también se le adiciona un tinte de corte Institucional, donde el Estado se muestra como producto de un contrato social entre agentes económicos y políticos, mediados por la esfera de lo público donde esta asume el papel de "...árbitro neutral en el proceso de producción, distribución y consumo de riqueza, del ingreso y de las oportunidades...es decir asegura el funcionamiento de las reglas"<sup>5</sup> (Wiesner 1997)

### **PRIVATIZACIÓN:**

De Otro lado, las reformas que operan sobre el Estado en los marcos de las concepciones liberales de la economía, tienen que ver con los procesos privatizadores de las entidades Estatales. "...se impulsará la participación del sector privado en los sectores de acueducto y alcantarillado; la concesión de la administración de la red vial secundaria y terciaria, los aeropuertos regionales, las pequeñas centrales hidroeléctricas y redes de distribución...la entrega al sector privado de la expansión y administración de la infraestructura a cargo del sector público aligerará las funciones de las entidades de ejecución oficiales..." (D.N.P. Plan de Desarrollo).

Tal discusión se ha remontado a plantear una falsa contradicción entre lo público y lo privado, donde se ha pretendido hacer apología a las leyes del mercado en tanto poseedoras de una capacidad autorreguladora de los desajustes y desequilibrios del mismo.

"...no existe ninguna incompatibilidad entre el manejo adecuado por parte del Estado de las fallas del mercado y la función de preservar la competencia...Esto no tiene nada que ver con que sea el sector privado o los mercados los únicos encargados de manejar directamente las externalidades o las fallas de los mercados. Es decir, no se sacrifica de ninguna manera, el papel del Estado porque lo haga utilizando a la competencia como instrumento.." (Wiesner).

---

<sup>4</sup> Rojas Hurtado, Fernando. "La política fiscal de la descentralización administrativa". Mimeo.

<sup>5</sup> Wiesner. Op. Cit. Pag 125

Lo público ha sido homologado a un factor distorsionante de la información, que genera iniquidades en el acceso a los mercados y con altos resultados de ineficiencia en la esfera de la producción y la circulación. Lo propio se hace con el concepto de lo privado, donde esto se refiere sistemáticamente a procesos de eficiencia, competencia y transparencia de los mercados . En síntesis lo público se presenta bajo un carácter de irracionalidad económica, mientras que lo privado se muestra como la expresión mas racional del comportamiento de los agentes económicos.

Tales reflexiones proponen una visión simplificada de la realidad tal , que desconocen la trama compleja en la cual se desenvuelven los fenómenos económicos desde sus perspectivas políticas, sociales, económicas y culturales.

Bajo esta lógica no se podría establecer criterios generalizantes sobre los efectos positivos y/o negativos de los procesos privatizadores; en otras palabras, es necesario establecer análisis diferenciados en términos del tipo de empresa, bien sea dada desde su ubicación estratégica dentro del concierto de la economía nacional, o bien bajo su connotación de ser una empresa prestadora de servicios que se valoran desde criterios de rentabilidad social.

Una u otra consideración, puede ser recogida desde la caracterización de lo que se ha llamado la función objetivo de la empresa, que en el caso de la empresa pública, a diferencia de la privada, esta supeditada al Estado con respecto a su autonomía, es decir, existe un proceso de cooptación que le determina el monto, ritmo y localización de las inversiones en el tiempo y el espacio enmarcadas bajo las consideraciones de la lógica de las políticas económicas globales trazadas desde el Estado, en cuanto que son instrumentos y medios de implementación de las mismas.

El contexto justificador de la presencia del Estado en las esferas del mercado, a la luz del plan, se propone desde las consideraciones hechas por la llamada teoría del fracaso del mercado<sup>6</sup>, que considera la necesidad de su intervención a partir de tres funciones consistentes en: asignación, distribución y estabilización.

---

<sup>6</sup> Para esto ver a Wiesner, donde propone un análisis de la teoría de las fallas del mercado y su relación con la institucionalidad estatal. Op. Cit. 107 ss.

El papel de asignación, esta referido a la existencia de los llamados bienes y servicios públicos, los cuales son considerados como bienes no rivales en el consumo, es decir, no generan un proceso de exclusión en el ejercicio de la demanda por parte de los agentes consumidores. A estos se le unen la existencia de bienes de propiedad común y social, asociado a la disponibilidad y uso de los recursos naturales en general. Y por último se adicionan los bienes que pueden generar efectos positivos sobre la población (externalidades positivas), como es el caso de la salud, la educación, la vivienda, la recreación; y aquellos que generan efectos negativos (externalidades negativas) como lo son el alcohol, el tabaco, las drogas ilícitas. Todos estos requieren de una injerencia directa del Estado en sus mercados bien sea desde la asignación de subsidios como políticas de estímulo o expansión de la demanda, o en el caso contrario, la colocación de impuestos como generadores de efectos contraccionistas sobre la demanda.

La función distributiva del Estado se justifica desde el criterio en el que el mercado no es equitativo, y por lo tanto se requiere procesos redistributivos de los bienes y servicios. Esto se hace no remplazando el mercado por el Estado, sino que el Estado ajusta dichos mercados por medio de diferentes políticas económicas a través de sus mecanismos e instrumentos de política social fundamentalmente.

La función estabilizadora se comprende en el largo plazo bajo la lógica de identificar problemas como el desempleo, el lento crecimiento económico, la inflación, los desequilibrios en la balanza comercial, el déficit en el sector público, entre otros. Donde el Estado asume el rol de controlar y corregir los comportamientos anómalos de las variables macroeconómicas fundamentales.

### **FLEXIBILIZACIÓN INSTITUCIONAL:**

Por último, se hará referencia al proceso de flexibilización institucional, que pretende darle un reordenamiento a la esfera Estatal bajo la lógica de generar un dimensionamiento pragmático en términos de la articulación orgánica de la dupla Estado-mercado.

El estado, bajo esta relación dual, adquiere la connotación de ser un ente hegemónico con capacidad de garantizar y ordenar los procesos económicos bajo el carácter legal que lo



reviste, y su reconocimiento legítimo en medio de las concepciones democráticas representativas más ideales.

Tal reconocimiento se materializa en los proyectos políticos y económicos que en su momento son propuestos desde las esferas del poder ejecutivo y legislativo, los cuales le dan sentido de legalidad absoluta frente a la cual la sociedad no puede abdicar.

La puntualización que se puede hacer para el plan, a partir de los anteriores implícitos filosóficos, es que el marco de lo social tiene una acepción no de carácter asistencial (marcando distancia con el plan del gobierno anterior. El Salto Social.), sino que reclama unos niveles mínimos de satisfacción de lo que se llama “derechos económico-sociales” que se convierten en el compromiso mínimo de la sociedad para con sus miembros, específicamente en salud y educación. “La política social es una prioridad de este gobierno y el énfasis de ésta política se encierra, en general, en la búsqueda de mayor cobertura, equidad, eficiencia y calidad”<sup>7</sup> (D.N.P. Plan de desarrollo).

En síntesis podríamos decir, acogiendo la evaluación preliminar hecha por el D.N.P. que : “El plan Cambio para construir la paz no es un texto que vea en las instituciones de mercado el único medio, el único método y el fin último del desarrollo. Tal concepción, que le otorgaría poderes cuasi mágicos al mercado, está presente muy seguramente en la visión de algunos funcionarios de la actual y de anteriores administraciones, pero tienen un alcance limitado en el texto del plan propuesto . Se hace visible en el llamado a la inversión privada en la infraestructura y en la prestación de algunos servicios públicos; pero se remonta cuando es denunciada la exclusión como causa del conflicto y cuando plantea que compromisos fundamentales de la sociedad se satisfarán solo parcialmente mediante mecanismos de mercado, lo que resulta aceptable si el Estado acepta la responsabilidad de garantizar su cumplimiento cuando el mercado falla”<sup>8</sup>

### **CONSIDERACIÓN FINAL:**

Bajo estas puntualizaciones se diría que el Estado se funcionaliza (para el mercado) en dos áreas: la primera consiste en la construcción de herramientas que ayuden a perfeccionar

---

<sup>7</sup> Tomado del Plan Cambio para construir la paz. [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co). Pag. 98

<sup>8</sup> Tomado de Portafolio, 22 de Febrero de 1999. Separata Consejo Nacional de Planeación Pag. 5

los patrones de acumulación, con miras al desarrollo ampliado de un “...régimen de competencia capitalista abierta, por medio de la instauración y propugnación del marco genérico indispensable de normas, provisiones y penalidades de orden jurídico, económico y procedimental para la observancia de relaciones competitivas creativas y la reproducción de condiciones propicias para el crecimiento económico sostenido en condiciones de estabilidad.”<sup>9</sup>

La segunda área, pretende rescatar el compromiso social del Estado en cuanto instancia dotadora y provisionadora de bienes y servicios considerados como básicos, la cual se constituye en la fuente legitimadora, desde la masa social, del reconocimiento de Estado como expresión del interés colectivo, alejándolo de cualquier identificación con intereses particulares. Bajo este criterio sobresalen funciones como: “...la de un Estado como agente económico cuyo propósito es utilizar en provecho de la sociedad los recursos que constituyan riqueza y patrimonio de la nación y que dentro de la lógica capitalista han de constituir uno de los elementos centrales para la acumulación en los sectores público y privado”<sup>10</sup>

Para finalizar, es pertinente hacer mención a la reflexión presentada para el caso Colombiano: “La nueva constitución política y económica de 1991 apunta hacia un modelo de descentralización, participación democrática y privatización e internacionalización de la economía con el concepto de eficacia para redefinir la función social de las empresas y de la propiedad. Paralelamente a la libertad de empresa se compromete el Estado en la administración prestación de los nuevos derechos sociales consagrados en este texto constitucional....Las propuestas orgánicas de apertura, privatización e internacionalización de la economía venían siendo objeto de medidas eventuales parciales y desarticuladas desde 1970, pero sólo en 1991 recibieron su consagración constitucional y muchas áreas se anticiparon a la normatividad de la constitución.”<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Garay Jorge. “Acerca de la reforma estructural y del nuevo papel del Estado”. En: Gobernabilidad y reforma del Estado. Presidencia de la república. 1994.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Child, Jorge. “Fin del Estado”. Grijalbo. 1993. Pag. 29

## BIBLIOGRAFIA

North, Douglass. Instituciones, Cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. Mexico. 1993.

Rawls, John. El Liberalismo Político. Crítica. Barcelona. 1996.

Parsons, Talcott. El sistema social. Alianza Editorial. Madrid. 1984.

Garay Jorge. Acerca de la reforma estructural y del nuevo papel del Estado. En: Gobernabilidad y reforma del Estado. Presidencia de la república. 1994

Child, Jorge. Fin del Estado. Grijalbo. 1993.

Duran Wiesner, La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Tercer mundo editores. 1997.

Presidencia de la república. Cambio para construir la paz. 1999.

Rojas Hurtado, Fernando. La política fiscal de la descentralización administrativa. Mimeo.

Consejo Nacional de Planeación. Cambio para construir la paz. En: Portafolio, 22 de Febrero de 1999.