

**Referencia al citar este artículo:**

Cordero, N., Galvis, K., y Pinto, A. (2015). Fragmentación y debilidad del Estado social de derecho en Colombia. *Revista TEMAS*, 3(9), 151 - 166.

# Fragmentación y debilidad del Estado social de derecho en Colombia<sup>1</sup>

Nicolás Cordero Esparza<sup>2</sup>  
Katerine Galvis Caicedo<sup>3</sup>  
Alberto Pinto Mantilla<sup>4</sup>

*Recibido: 30/04/2015      Aprobado: 31/07/2015*

## Resumen

En el presente artículo se señalan las relaciones entre el Estado y la sociedad en Colombia como factor clave para el estudio de las situaciones de desigualdad en el país. El objetivo de la investigación es exponer la fragmentación y debilidad institucional del Estado social de derecho colombiano, destacando principalmente fenómenos de corrupción y relaciones de clientelismo que guían al entramado burocrático, al cuerpo estatal, en la ejecución de sus funciones y que atentan contra la democracia y por ende, el bienestar de toda la ciudadanía.

## Palabras clave

Estado, sociedad, burocracia, clientelismo, desigualdad, corrupción, democracia.

# Fragmentation and weaknesses of the social state under the rule of law in Colombia

## Abstract

This article identifies the relationship between the State and society in Colombia as a key factor for the study of the situations of inequality in the country. The objective of the research is to expose the fragmentation and institutional weaknesses of the Colombian social State based on the rule of law, mainly emphasizing the corruption phenomena and patronage relationships that guide the bureaucratic framework, the state body, in the execution of their duties, and that threaten democracy and, therefore, the welfare of all citizens.

## Keywords

State, society, bureaucracy, patronage, inequality, corruption, democracy.

- 1 Artículo de reflexión originado de la participación en las IX Jornadas de Estudios Sociales de la Economía, realizadas en el 2014 Buenos Aires, Argentina con la ponencia Estado y sociedad en América Latina: Relaciones de un clientelismo.
- 2 Estudiante de Filosofía y de último nivel de Economía, Universidad Industrial de Santander. Correo electrónico: nicolas.cordero92@gmail.com
- 3 Estudiante de último nivel de Economía, Universidad Industrial de Santander. Correo electrónico: katerine.galc@gmail.com
- 4 Economista, magíster en Economía por la Universidad Nacional de Colombia y doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor asociado de la Universidad Industrial de Santander (Colombia). Desde 2009 integra el grupo de investigación GIDROT, "Desarrollo regional y ordenamiento territorial", reconocido por Colciencias. Correo electrónico: jpinto@uis.edu.co

## Introducción

La desigualdad es un fenómeno característico de la sociedad colombiana. Esta se entiende como las “diferencias en los niveles de bienestar socioeconómico y de oportunidades entre individuos y grupos sociales a lo largo del tiempo, las cuales impiden alcanzar la justicia social” (Madrueño, 2013, p. 109). Es decir, configura una distribución desigual de recursos, derechos, responsabilidades, deberes, privilegios, oportunidades e influencias.

Ahora bien, en el intento de entender estas latentes y persistentes situaciones de desigualdad, las relaciones que establece el Estado con la sociedad son un factor clave. El accionar de aquel es necesario, según Oszlak y Gantman (2007) para

[...] paliar los costos sociales que se originan cuando el capitalismo, librado a su propia dinámica, agrava las condiciones de precarización y vulnerabilidad de extensos sectores pauperizados, generando [...] potenciales focos de violencia y explosión social que conspiran contra la gobernabilidad (p. 81).

Pero el Estado colombiano, a través de su principal medio de acción, las políticas públicas, influye en la perpetuación y reproducción de dichas situaciones al definir prioridades económicas que terminan siendo desfavorables para algunos sectores sociales.

En este país, al igual que en otros de Latinoamérica, existe una fragmentación y debilidad de los Estados que implica ineficacia, poca efectividad y poca credibilidad. Dichos factores generan distanciamiento y desconfianza de la sociedad hacia el Estado y toda su estructura de funcionamiento (Tarapues, 2012). En contra del fortalecimiento de estos Estados débiles, según un estudio del Banco Mundial (2005), está su desenvolvimiento bajo roles de clientelismo vinculados a

fenómenos de corrupción que dan paso a los procesos de captura del Estado, aspectos que encuentran en la desigual de la distribución de los recursos el nicho propicio para su autoreproducción y perpetuación.

La pretensión de alcanzar un Estado social de derecho en Colombia, que se declaró en la Constitución Política de 1991, se ha visto impedida dados los fenómenos citados, los cuales arraigan en los imaginarios colectivos desde la misma Colonia y hacen difícil la construcción de un país democrático y transparente. La institucionalidad estatal no es eficaz a la hora de consolidar lazos de confianza y cooperación entre los miembros de la sociedad. Por eso, aquellos que administran la nación resultan incapaces de transformarla y, por el contrario, supeditan su desarrollo económico y social a los requerimientos del capital internacional. Además, se ven envueltos en procesos ilegítimos que tienden a fragmentar y debilitar el cuerpo estatal, e imposibilitan superar las situaciones de desigualdad.

Dado lo anterior, el presente artículo constituye una exploración de literatura sobre teoría del Estado con el objetivo de exponer la debilidad y fragmentación del colombiano. Por lo tanto, en la primera sección se precisan algunos conceptos y categorías relacionados a la idea de Estado. Posteriormente, se estudian la corrupción y el clientelismo políticos como factores que atentan contra la fortaleza del entramado burocrático y el bienestar ciudadano. En la tercera y cuarta parte, el objeto de análisis recae en el caso concreto de Colombia, a través de un breve recuento histórico que permite entender el escenario en que se desenvuelve el hoy llamado Estado social de derecho, mostrando que la pretensión de alcanzar dicha categoría ha sido inconsistente con la implementación del modelo neoliberal. Enseguida, se exponen casos concretos relacionados con los fenómenos de

corrupción y clientelismo en el país. Se culmina con anotaciones que recogen lo abordado a lo largo del trabajo.

### **Un acercamiento teórico a la noción de Estado**

Cuando se pretenden estudiar los fenómenos que atañen al Estado, es de suma importancia abordar la discusión teórica acerca de qué se entiende por él. El Estado moderno se encuentra sancionado por un sistema legal a través de la Constitución y los códigos de leyes mediante los cuales se solucionan los problemas en el seno de la sociedad, lo que lo reviste de una estructura jurídico-formal. Siguiendo estas ideas, Guillermo O'Donnell (2004) lo define así:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Tales instituciones tienen último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio (p. 150).

Luego enumera tres dimensiones implicadas por tal definición, las cuales determinan qué tan fuerte o débil es un Estado. En primer lugar, la dimensión eficacia hace referencia al buen funcionamiento de las burocracias estatales. Por otro lado, la efectividad, que se refiere a la penetración en la sociedad de un entramado de reglas y leyes legalmente sancionadas. Y por último, habla de una credibilidad, la cual está basada en la capacidad del Estado de ser un foco de identidad colectiva, es decir, de interpretar y realizar el bien común de su población. Tales dimensiones constituyen tendencias que se deben alcanzar, pero según el mismo autor, en ningún lugar se han logrado materializar

completamente. En el caso de América Latina, al evaluarlas, O'Donnell encuentra Estados débiles:

El gran tema, y problema, del estado en América Latina [...] en un presente en el que los regímenes democráticos predominan, es que, con pocas excepciones, no penetra ni controla el conjunto de su territorio, ha implantado una legalidad frecuentemente truncada y la legitimidad de la coerción que lo respalda es desafiada por su escasa credibilidad como intérprete y realizador del bien común (2004, p. 176).

En un documento realizado posteriormente, el autor enuncia una cuarta dimensión para tener en cuenta, expresando "El Estado es un filtro que trata de regular cuán abiertos o cerrados son los diversos espacios y fronteras que median entre el 'adentro' y el 'afuera' del territorio y la población que delimita" (O'Donnell, 2008, p. 29). Su importancia recae en el actual preponderante papel de la globalización y su influencia en los modelos de desarrollo de los países. Lo anterior no significa que los Estados se cierren al proceso globalizador, sino que deben ser un filtro inteligente capaz de seleccionar, entre todas, las ideas que vayan encaminadas al bienestar general de la ciudadanía.

Dadas las cuatro citadas dimensiones y teniendo en cuenta que la legitimidad del Estado moderno está dada por su carácter racional, el cual reposa, como señala Weber (1997), en la creencia en una autoridad legalmente constituida y se basa en la dominación burocrática; es pertinente destacar la importancia del buen funcionamiento de las burocracias estatales. Estas toman las decisiones que se efectivizan en el interior del Estado y se componen por individuos; quienes deben: estar al servicio de una finalidad objetiva impersonal y no al de sus necesidades o deseos particulares; poseer un grado de profesionalización en el

ejercicio de su cargo, el cual se ejerce como única carrera; y separar los medios administrativos de los privados, entre otros (Weber, 1997, p. 179).

Por otro lado, la forma en que legalmente son sancionadas las reglas y leyes en un país varía según el régimen político, que siguiendo a Duverger (citado por Vargas, 1999) “designa un conjunto completo de instituciones más o menos coordinadas y articuladas, que se refieren a la vez al fundamento del poder, a la elección de los gobernantes, a su estructura y a su limitación” (p. 17). Esta definición de régimen es universal por lo que se hace necesario aterrizarlo al contexto predominante en la región, es decir, al de régimen democrático, sobre el cual se desenvuelven las instituciones estatales en Colombia. O’Donnell lo define como “uno en el que el acceso a las principales posiciones del gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez competitivas e institucionalizadas” (2004, p. 152). Aquí cabe resaltar la distinción que presenta la anterior definición entre los conceptos régimen y gobierno. Según O’Donnell, este último hace referencia a:

[...] las posiciones en la cúpula de las instituciones del Estado; el acceso [...] se realiza a través del régimen, el cual permite [...] tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar, decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre el territorio del Estado (2004, p. 152).

Entonces, en un régimen democrático el canal hacia las instituciones estatales está compuesto por partidos políticos que compiten, se podría decir que en un mercado electoral, por ganar acceso a los principales puestos del Gobierno durante un determinado periodo de tiempo. Es así como la pretensión de representar al conjunto de la ciudadanía, y las aspiraciones que se suponen expresadas en elecciones competitivas e institucionalizadas, constituye la principal fuente de legitimación

de las políticas públicas en este tipo de régimen. Cuando el método de organización del poder y de la sociedad es democrático, la credibilidad del Estado como intérprete y realizador del bien común es particularmente fundamental. La democracia, como apuesta institucionalizada, universalista e inclusiva tiene como finalidad principal el bienestar ciudadano, el cumplimiento de los derechos de sus habitantes, la corrección del desbalance de poder y la regulación de las relaciones entre individuos y organizaciones (PNUD & OEA, 2010, pp. 26-33). Lo anteriormente dicho corresponde a la manera *normativa*<sup>5</sup> como se institucionaliza la democracia en la región.

Sin embargo, detrás de esta formalidad, como muestra Escudero (2008), se tejen ciertas redes de clientelismo, corrupción y financiamiento ilegal con fines políticos que pueden ser entendidas como prácticas informales pero firmemente afirmadas. Así, pues, en países con Estados débiles los ocupantes de los puestos del gobierno, quienes han ganado las elecciones y se encargan de dar lineamiento a las políticas públicas, toman decisiones que pueden resultar arbitrarias para sectores de la población en beneficio de aquellas redes. Esto último echa por la borda los intentos de instaurar verdaderas democracias y plantea serios problemas en el ámbito burocrático, pues termina desembocando en crisis de corrupción por abuso del poder público, lo que repercute en mayor desigualdad.

### Corrupción y clientelismo políticos

Ya se ha dicho que un Estado fuerte debe tener un buen funcionamiento en las cuatro citadas dimensiones. Si así lo consigue, será un elemento de articulación social capaz de ordenar la diversidad y pluralidad de las relaciones sociales y de interponerse entre conflictos de intereses

<sup>5</sup> En oposición a lo positivo, que designa lo que es, lo normativo se refiere a lo que debería ser.

opuestos, en favor del interés colectivo. No obstante, parafraseando a Leal y Dávila (1990), la realidad en Colombia es que esa fuerza es suplantada y asfixiada por la corrupción y el clientelismo políticos. Es decir, el aparato burocrático, que debe tender a fortalecer al Estado, deja de obedecer a finalidades impersonales objetivas para basarse en criterios personalistas e intereses privados.

Precisando conceptos, las relaciones de clientelismo se entienden como aquellas “en las que existe un patrón y un cliente: el patrón proporciona bienes materiales, protección o acceso a recursos diversos y el cliente ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político o votos” (Audelo, 2004, p. 127). Sustentadas por la monopolización del acceso a los centros económicos y políticos, dan manejos de bienes y recursos públicos con fines privados y excluyentes (Duarte, 2003). Por tanto, se catalogan como prácticas personalistas, autoritarias y excluyentes que obstaculizan el igual acceso de beneficios o servicios a la sociedad, impiden lazos de confianza hacia un Estado que deja al olvido a los sectores más vulnerables del país y facilitan el incursionar de otros actores informales (Acuña, 2009).

En los estudios sobre clientelismo predomina el auge de estas relaciones bajo procesos electorales dada su definición tradicional de intercambio de favores por votos. Los candidatos políticos se enfocan en electorados pequeños y determinados territorios, que suelen ser marginales, los cuales responden con sus votos a quienes suministran bienes materiales tangibles (Banco Mundial, 2005, p. 118). Es decir, el clientelismo posee un carácter asimétrico, donde las partes involucradas difieren en condiciones de estatus, riqueza, influencia, recursos y poder (Cante, 2011). La heterogeneidad y desigualdad social son características en América Latina que la configuran como “un escenario en el cual

las prácticas clientelares se extienden y consolidan hasta tal punto que terminan por convertirse casi en la única vía de contacto entre los sectores empobrecidos y el sistema político” (Escudero, 2008, p. 6). Entonces, muchos “clientes” no tienen acceso a ningún otro canal institucional que los acerque al régimen. En consecuencia, dados estos procesos, la práctica democrática deviene en una suerte de mercado electoral donde lo importante es conseguir clientes para ganar las elecciones independientemente del programa que se va a ejecutar durante el periodo de gobierno.

El clientelismo influye en la manera como en un territorio se organizan las relaciones entre la sociedad y el Estado al abarcar diversas prácticas que tienden a fracturar y debilitar la institucionalidad estatal. Vinculados a estas se encuentran los fenómenos de corrupción. Usualmente se le designa como el abuso de una función pública para alcanzar intereses privados y excluyentes, asociándolo con el soborno y la interacción entre individuos/grupos privados y funcionarios públicos que buscan obtener beneficios económicos. Sin embargo, en Estados como el colombiano, la existencia e intervención de grupos armados ilegales narcotraficantes y el uso de métodos de coerción que sustituyen o complementan el soborno son características que justifican los calificativos de “corrupción violenta”, “corrupción armada” y “narco corrupción” (Garay & Salcedo, 2012, pp. 33-34). Todos estos fenómenos van en contravía de la posibilidad de consolidar verdaderos Estados sociales de derecho.

La literatura sobre el tema caracteriza algunos fenómenos de corrupción sistemática. Tal es el caso de la Captura de Estado (CdE) que se relaciona con la intervención de individuos, grupos o compañías legales en la formulación de leyes, regulaciones y políticas públicas para obtener beneficios principalmente

de naturaleza económica, en detrimento del interés público. En los procesos en los cuales intervienen actores ilegales podría configurarse un tipo de Captura Avanzada del Estado (CAde) en la que entran en juego agentes con infraestructura para ejercer violencia como método que complementa o sustituye el soborno tradicional (Garay & Salcedo, 2012, pp. 35-36). En ambos casos se trata de procesos originados *fuera* del Estado, ejecutados por individuos externos que capturan las instituciones estatales.

Otro proceso identificado es la Reconfiguración Cooptada del Estado (RCde) que sucede en situaciones complejas de avanzada corrupción donde intervienen agentes tanto legales como ilegales; los beneficios esperados no son solo de carácter económico sino también penal o de legitimación social; y se ven afectadas las diferentes ramas del poder público y los distintos niveles de la administración (Garay & Salcedo, 2012, p. 38). Se basa en prácticas ilegítimas que buscan modificar desde *dentro* el régimen e influir en la formulación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego social y las políticas públicas. Grupos legales que están dentro del Estado se aprovechan de la capacidad que tienen diferentes actores ilegales de ejercer violencia, con objeto de lograr, a cualquier precio, sus fines. Aunque las prácticas puedan ser legales, en realidad son ilegítimas, pues los administradores, políticos y burocratas, una vez dentro del sistema, usan los recursos y bienes públicos para lograr beneficios privados.

Todos estos fenómenos de corrupción y estas prácticas clientelistas encuentran en las situaciones de desigualdad el nicho propicio mediante el cual reproducirse y acentarse en la sociedad. En efecto, la dependencia mutua entre aquellos que quedan al margen de los recursos públicos (que los necesitan para satisfacer necesidades insatisfechas) y quienes los

acaparan, crea un círculo vicioso que perpetúa –y puede llegar a legitimar– dichas prácticas y situaciones en el territorio. Lo anterior termina atentando contra los principios democráticos, el bienestar ciudadano y deslegitima la pretendida figura del Estado social de derecho.

### **Estado colombiano: Constitución Política de 1991**

En las secciones precedentes se han precisado algunas cuestiones teóricas que son oportunas para el análisis de la debilidad de los Estados. En la presente se mostrará la inconsistencia entre los requerimientos implícitos en los postulados del neoliberalismo y los principios básicos promulgados en la Constitución Política de 1991 que erigieron al Estado como uno social de derecho; a través de un recuento histórico que rastrea las raíces de los problemas culturales que llevan a que en Colombia se dé la fragmentación social que debilita al Estado.

### **Retrocediendo una página de la historia**

Diferentes autores han ubicado las raíces del déficit ético, social, económico y político de las sociedades latinoamericanas en la época de la Colonia. Entienden la situación actual como producto de un desarrollo cultural que ha arraigado en los imaginarios colectivos y que ha tenido que ver con la falta de capacidad transformadora por parte de las élites que han dirigido estas sociedades.

Cuando los españoles llegaron a las indias occidentales, las comunidades indígenas existentes en esas tierras sufrieron una profunda transformación cultural, basada en la imposición de los imperativos e ideas predominantes en el oeste de Europa. Con la fuerza de sus cañones y la cruz como estandarte, los europeos lograron instaurar una sociedad colonial cimentada en la jerarquía de castas. El español se ubicó en la cúspide de la pirámide social,

mientras que los indios nativos y negros, traídos del África, para la explotación de su mano de obra, fueron relegados a la base. Lo que resultó de este proceso fue una desigualdad extrema basada en la ventaja de los pocos europeos frente a los millares de indígenas y de negros. Los primeros se adjudicaron la propiedad de la tierra y crearon instituciones como la encomienda, la mita y el repartimiento, basadas en la explotación de la mano de obra y los recursos indios (Sokoloff & Robinson, 2005, p. 102). Durante toda la época colonial estas relaciones persistieron. En este periodo no se desarrollaron instituciones verdaderamente representativas, lo que negó la participación de las minorías (que en realidad eran mayorías) en la política y, por tanto, en la solución de los problemas sociales.

Estas condiciones serían un factor de suma importancia en la formación de los imaginarios colectivos, los cuales permanecieron intactos en los descendientes europeos aún después de la Independencia, por lo cual, tras esta no se “alteraron fundamentalmente las estructuras del poder político en el territorio latinoamericano” (Sokoloff & Robinson, 2005, p. 104). En efecto, los herederos de quienes habían detentado el poder se beneficiaron de mayores riquezas e influencia política por lo que lograron moldear las instituciones estatales de forma ventajosa para ellos:

Quando este ‘pueblo’ [el latinoamericano] se reunió en asamblea a fin de elaborar un contrato, una Constitución, las mujeres estaban afanadas cocinando y los sirvientes –gente india y negra– igualmente estaban ocupados buscando leña, trayendo agua, recogiendo papas y verduras y matando cerdos y novillos a fin de alimentar la asamblea (Assies citado por O’Donnell, 2004, p. 183).

De ese modo, tras los procesos independentistas, la construcción de la nueva república estuvo dirigida por una “nueva” élite que “con el propósito de surtirse

de atractivos bienes y disfrutar los sofisticados estilos de vida de las capitales europeas, puso a disposición de la nueva potencia imperial los recursos naturales del continente” (Pinto, 2013, p. 232). Así las cosas, la historia de Colombia se enmarca en una guerra perpetua que las élites gobernantes, hijos de los antiguos dirigentes, han provocado por su falta de operancia a la hora de buscar soluciones a los problemas socioculturales del país. En torno a la desigual propiedad de la tierra se han generado problemas sociales que perpetúan el conflicto armado, haciendo del desplazamiento, la violencia y la miseria el escenario en que se desenvuelve la vida en los territorios más alejados del poder estatal y más vulnerables para el incursionar de estructuras paraestatales.

Gutiérrez Girardot (2011) explica que la problemática cultural radica en que en la mayoría de países latinoamericanos los egoísmos individuales no se logran complementar en beneficio de la totalidad de la sociedad. Como cada cual tiende hacia la satisfacción de sus necesidades individuales, estos dirigentes, en lugar de buscar soluciones para los problemas que aquejan al pueblo, se conforman con aplicar modelos traídos del extranjero (cuyas condiciones culturales pueden llegar a ser radicalmente opuestas) y vender de a poquito el territorio nacional con tal de ganarse unos pequeños réditos<sup>6</sup>, afectando negativamente la fortaleza del Estado, pues este no es capaz de filtrar los requerimientos internacionales para beneficio de la sociedad nacional. Tal es el caso del neoliberalismo, como se verá a continuación.

### El neoliberalismo irrumpe

En las últimas décadas del siglo anterior se dio a nivel mundial un proceso de

<sup>6</sup> El recientemente fallecido escritor uruguayo Eduardo Galeano, en *Las venas abiertas de América Latina*, hace un exhaustivo análisis sobre el saqueo sistemático de recursos naturales a los que las sociedades avanzadas han sometido a los países de Latinoamérica.

intensificación de la globalización, íntimamente ligado a la difusión de la ideología neoliberal. El neoliberalismo constituye una ideología política apoyada en las teorías de la economía neoclásica. Se rige bajo los principios del libre mercado y tiene que ver con asuntos relacionados al “lugar del Estado en la sociedad, la administración pública, el grado de libertad de los mercados, el comercio internacional y la política macroeconómica” (Parra, 2011, p. 9). Esta ideología lograría erigirse políticamente aprovechando la crisis del petróleo durante la década de los setenta, cuando el Estado de bienestar keynesiano perdió legitimidad tras un estancamiento económico combinado con una situación de desempleo con inflación. Además, la excesiva intervención del Estado sobre las personas hizo que su figura resultara un tanto odiosa para muchos. De ahí que la corriente neoliberal, que propugna la libertad de elegir entre los sujetos, haya resultado tan atractiva para el espíritu de la época.

Siguiendo las premisas neoliberales, en América Latina se implementaron reformas estructurales a fines de la década de los ochenta e inicios de los noventa a raíz del Consenso de Washington, en el cual se “acordó un decálogo de recomendaciones que se suponían fundamentales para el progreso económico de los países emergentes” (Escudero, 2008, p. 11). Liberalización comercial, desregulación del mercado laboral, privatización de empresas nacionales y otros aspectos más fueron las medidas que se tomaron y que establecieron la nueva dinámica de la economía en la región. En el *incompleto* Consenso, como se le ha descrito, “no se tomó en cuenta el papel de las instituciones en el desarrollo económico y se tendió a minimizar el de la política social” (Ocampo, 2005, p. 5). De tal modo, los efectos positivos que traerían sobre esta región, tan proclamados por sus impulsores, no fueron evidenciables

y, por el contrario, sí se fue testigo de frustraciones económicas y sociales. Así, como expresó Joseph Stiglitz “una estrategia de reforma que prometió crear una prosperidad sin precedentes ha fracasado de manera casi sin precedentes” (2003, p. 8). Justamente esto sucedió en Colombia, país que siguió muchas de las recomendaciones neoliberales al mismo tiempo que replanteaba el rol del Estado frente a la sociedad dada su nueva Constitución Política.

### Colombia: Estado social de derecho

En Colombia, en 1989 durante el gobierno de Virgilio Barco se empezaron a implementar medidas de liberalización del comercio que bajo el mandato de César Gaviria (1990-1994) entraron en furor. Junto a esto, la reforma en el campo constitucional implica un nuevo contexto estatal definido en la Carta Política de 1991; se pasa de un Estado de derecho a un Estado social de derecho, lo que significa: de república unitaria, centralista, representativa, vertical, con homogeneidad de integrantes a república unitaria descentralizada y con autonomía de entidades territoriales, participativa, pluralista, con relación horizontal entre ciudadano y Estado (Minjusticia, 1997, p. 30).

Además de la influencia del neoliberalismo, el contexto en el cual se promulgó la nueva Constitución estaba enmarcado por una guerra entre el Estado y los carteles del narcotráfico. Asimismo, la crisis de gobernabilidad en diferentes zonas donde la institucionalidad estatal no contaba con suficiente fuerza permitía el incurrir de diferentes actores armados ilegales, al tiempo que el ciudadano común permanecía alejado de su participación democrática. La Constitución, entonces, sería el elemento a través del cual se voltearía la página de esta guerra. Se consideró necesaria la descentralización territorial para recuperar la gobernabilidad y supe-

rar la crisis política. La autonomía de los entes territoriales “mejoraría la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la satisfacción de las necesidades de la población” (García & Revelo, 2010, p. 71).

La multitud de movimientos cívicos pidiendo mejoras en los servicios públicos y el impulso, por parte de agencias multilaterales, de medidas para la democratización, fueron aspectos que influyeron en el proceso descentralizador, el cual se llevó a cabo en tres grandes dimensiones: fiscal, política y servicios. El municipio adquirió un papel protagónico en la división político-administrativa del Estado. Tendría un presupuesto propio para asignarlo en bienes sociales, tales como la educación, la salud y el agua potable; los ciudadanos podrían elegir en elecciones populares alcaldes y gobernadores, además de poder participar en el manejo de los asuntos locales, lo que podría representar políticas pro-pobres (Gutiérrez, 2010, p. 18). Por consiguiente, el Estado social de derecho implica un principal énfasis en lo social desde la administración pública.

Carlos Rúa (2013) expone el principio democrático como soporte fundante de este tipo de Estado<sup>7</sup>. No obstante, este principio ha de entenderse más allá de los procesos electorales. García y Revelo (2010) señalan una satisfacción aparente del ejercicio democrático, en el que se cumplen ciertos procedimientos y se ganan elecciones; cuyo trasfondo es una captura institucional en la que grupos empresariales y actores armados usan su capacidad coercitiva (ya sea en forma de sobornos o por medio de la violen-

cia) para designar alcaldes, consejales, senadores y, si es posible, presidentes. Esto concuerda con la distinción entre democracia de electores y democracia de ciudadanos que subraya “la construcción de ciudadanía es una construcción cotidiana, no simplemente un llamado cada cinco años o cada vez que hay elecciones. Así no se construye la ciudadanía: se contruye un clientelismo que sabemos es muy costoso al Estado” (Minjusticia, 1997, p. 34).

## Evidencias

En este apartado se pretende evidenciar la debilidad del Estado colombiano a partir de su adhesión al neoliberalismo y del replanteamiento de su rol frente a la sociedad dada su nueva Carta Constitucional. Dicha debilidad se relaciona con fenómenos de clientelismo, corrupción, captura estatal y poco filtraje respecto a las políticas internacionales, que reproducen la desigualdad y catalogan al país, según Uribe (2013) como uno donde se veta la construcción de políticas públicas realmente garantes de los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia. Este veto se conecta con la presentación realizada de Colombia en 2013, en el Foro Urbano Nacional, llevado a cabo en Medellín, como el tercer país más desigual de América Latina<sup>8</sup>, región de característica singular donde convive la democracia con altos niveles de desigualdad en su territorio. La reflexión sobre esta disparidad plantea un Estado cuyo cuerpo de gobierno depende del poder de unas minorías más que de la legitimidad mayoritaria (PNUD y OEA, 2010).

En la década de los noventa la brecha en la concentración del ingreso se acentuó: entre 1991 y 1999 el 20% más rico

7 Al respecto, el autor justifica citando la Sentencia C-556 de 1995 de la Corte Constitucional de Colombia, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz “Se torna visible la interdependencia que existe entre el principio del Estado social de derecho y el principio democrático. El primero supone la adopción de políticas sociales que normalmente solo a través del segundo se establecen. Las demandas por bienes y servicios formuladas por las personas, los grupos, las asociaciones, los partidos y demás formas de acción y cohesión social se hacen presentes, compiten y se tramitan a través de los distintos mecanismos, directos e indirectos, de participación democrática [...]” (2013, p. 87).

8 Latinoamérica es la única región con un coeficiente Gini alrededor del 0.5 lo que la cataloga como región de “Muy alta desigualdad” por lo cual la situación de desigualdad de Colombia es aún más preocupante y hace un llamado a la atención a este fenómeno.

pasó de acaparar el 61.3% del ingreso total de la población colombiana al 65.4%. A pesar de presentarse mejorías, en el 2005 solo el 2.9% del ingreso fue a parar a manos del quintil más pobre de la sociedad, situación peor a la presentada en los incicios de la década precedente cuando era de 3.1% (Díaz, 2009, p. 221). Por otro lado, el coeficiente Gini<sup>9</sup> pasó de 0.546 en 1991 a 0.56 en 2010 (López & Núñez, 2007, p. 53). Luego se presentó una tenue disminución hasta 0.539 en 2012-2013 y en el 2014 fue de 0.538; por lo que se concluye que la distribución del ingreso en el país sigue siendo muy desigual. En general, en este lapso de tiempo las condiciones han sido desfavorables para la población de menores ingresos, dejando en entredicho el cumplimiento de la promesa igualitaria como trasfondo del Estado social de derecho y democrático que se institucionalizó en Colombia.

### Neoliberalismo y desigualdad

La Corte Constitucional sentenció que “la noción de servicio público expresa una transformación política que se traduce en la subordinación de los gobernantes a los gobernados. La relación individuo-Estado no es la de vasallo o súbdito y monarca sino la de ciudadanos-servidores públicos” (Minjusticia, 1997, p. 30). Es decir, el Estado social de derecho colombiano obliga a su cuerpo burocrático a trabajar en función de los gobernados, brindándoles bienestar y unos mínimos de existencia digna. No obstante, en este punto se presentó una contradicción entre esta pretensión y los requerimientos implícitos del neoliberalismo: “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” (Parra 2011, p. 9). Derechos tan elementales para el desarrollo social como la salud, la educación y el trabajo digno han pasado gradualmente de ser bienes que debían proveer los municipios a ser objeto de especulación económica.

En concreto, bajo la lógica de mercado y con la óptica neoliberal, “buscando proteger” al sistema económico de efectos autodestructivos e ineficientes, se han implementado reformas en el campo laboral, de salud y seguridad social. La Reforma Tributaria, Ley 49 de 1990, aumentó el IVA del 10 al 12% gravando a toda la población por igual, lo que lo llevó a ser un impuesto regresivo que no tiene en cuenta las condiciones socioeconómicas de la población. Este aumento cubriría lo que sucedería al otro lado de la moneda: una reducción de la sobretasa a las importaciones del 13 al 10% y del impuesto a la renta, que pasó del 20 al 12%. Por tanto, se comprimen los impuestos indirectos o progresivos, que gravan a sectores específicos de la población tales como comerciantes, industriales o propietarios y se aumentan los que afectan a los pequeños consumidores (Díaz, 2009, p. 219). Evidentemente, quienes se perjudican por esta reforma son los sectores sociales empobrecidos.

Por otra parte, con la Ley 50 de 1990 se presenta una reforma que flexibiliza el mercado de trabajo mediante la reducción de costos de producción para las empresas, disminuyendo las garantías laborales: la desaparición de los contratos a término indefinido, la parcial privatización de seguridad social (Orjuela, 2000). A lo largo del tiempo también se han dado: la apertura de la posibilidad de subcontratación, la aparición de las cooperativas asociativas de trabajo, la eliminación de horas extras por trabajo nocturno y festivo. Estas medidas redujeron los gastos de los

<sup>9</sup> El coeficiente de Gini es una medida de concentración del ingreso entre los individuos de un territorio dado en un período de tiempo determinado. Los valores que pueden tomar oscilan entre 0 (perfecta igualdad) y 1 (perfecta desigualdad). Las cifras que se muestran a partir del 2006 se rigen bajo la nueva metodología propuesta por el DANE.

empleadores pero también los ingresos y la calidad de vida de los trabajadores. A la par con lo anterior, la reforma a la Salud y a la Seguridad Social, Ley 100 de 1993, amplió los requerimientos para pensionarse prolongando la edad y el número de semanas<sup>10</sup>, aumentando la base de cotización en el sistema de salud del 7 al 12% del salario base; también eliminó el Seguro Social como entidad base prestadora de los servicios de Salud y lo pasó a criterios de rentabilidad y eficiencia económica (Díaz, 2009, pp. 219-220). En definitiva, todas estas reformas convierten la relación ciudadano-Estado en relación cliente-empresa que viola los derechos promulgados en la Carta de 1991.

### Clientelismo y corrupción

Se esperaba que bajo la influencia del neoliberalismo, la eficacia y efectividad del Estado aumentarían. Por otro lado, la Constitución Política pretendía que los ciudadanos se vieran identificados y representados en sus intereses por el Estado como ejecutor del bien común. Sin embargo, ya desde recién empezada la década de los noventa, diferentes medios de comunicación denuncian en el país algunos escándalos en las diferentes ramas del poder público, esto es, en el ejecutivo, el legislativo y el judicial, que deslegitiman al Estado social de derecho y ponen en entredicho la credibilidad de su carácter democrático. Estos casos refieren financiamiento de campañas políticas con dineros ilegales; nombramiento de funcionarios en altos cargos como pago por compra de votos; fenómenos de captura avanzada de Estado y desviación de dineros públicos a través de programas políticos supuestamente encaminados al desarrollo económico.

El primero por tratar, es el conocido Proceso 8.000<sup>11</sup> que relaciona la campaña de quien fue presidente de Colombia, Ernesto Samper (1994-1998), con dineros provenientes del narcotráfico. Los famosos “narco-casetes” muestran conversaciones entre altos funcionarios de la campaña presidencial y miembros del Cartel de Cali. Se estima que aproximadamente 6 millones de dólares entraron a la campaña por esta vía (Rettberg, 2002). Congresistas se hallaron culpables y condenados por este proceso; el Ministro de Defensa del presidente, Fernando Botero Zea, renunció a su cargo, fue investigado por la Fiscalía y declarado culpable por varios delitos, entre ellos, el enriquecimiento ilícito. Samper, a pesar de ser acusado por un juez fue absuelto y estuvo en su cargo hasta el último día oficial (Garay, Salamanca, De León & Guerrero, 2008, p. 107) cumpliéndose su frase “Aquí estoy y aquí me quedo”. Así, el narcotráfico captura la cúpula del gobierno mediante la financiación de su campaña, lo que configura una relación clientelista que subordina las decisiones estatales a intereses privados e ilícitos.

Similar al caso anterior, se presenta ahora un fenómeno de captura avanzada de Estado (CADE) en la que grupos con capacidad para utilizar la violencia, especialmente los paramilitares, lograron alianzas, muchas veces mediante la intimidación, con quienes detentaban o deseaban detentar los poderes locales (municipalidades) y a partir de allí influenciaron en la política departamental y nacional. Este fenómeno configura lo que hoy se conoce como parapolítica. Basándose en sobornos o amenazas llegaron incluso a determinar, en algunos pueblos, quiénes podían o no ser candidatos en elecciones (García & Revelo, 2010, p. 86). Hoy se conoce que algunos políticos, especialmente durante el man-

<sup>10</sup> La edad para la pensión se prolongó en dos años tanto para hombres como para mujeres, y el número de semanas incrementó en 150 (Díaz, 2009, p. 220).

<sup>11</sup> Su nombre corresponde al número de orden de radicación del expediente de la Fiscalía.

dato Uribe, se aliaron con las estructuras paramilitares y a la fecha han enfrentado procesos penales por haber establecido este tipo de nexos perjudiciales para el buen funcionamiento del Estado.

Contrario a los efectos deseados de la descentralización, esta favoreció las anteriores prácticas mencionadas, pues incentivó a que grupos ilegales intentaran capturar las instituciones políticas de los municipios para poder ganar rentas a través de la cesión de contratos, o influir en las políticas de seguridad, entre otros. Fue así como los paramilitares pasaron a controlar muchos territorios y lograron aprovechar algunas leyes y decretos, como la ya mentada Ley 100 de 1993. Estos actores tomaron una porción sustancial del sector salud apoderándose de cooperativas prestadoras de ese servicio; luego inflaron el número de clientes para recibir mayores subsidios del gobierno o les cobraban cuotas ilegales a los beneficiarios (Gutiérrez, 2010, pp. 34-36). Aunque este fenómeno no se presentó en todo el país, sí lo hizo en algunos municipios con institucionalidades débiles, y marcó un punto importante en el avance del poder de estas estructuras armadas. Este caso y el proceso 8.000, ilegitiman “las instancias de representación y gobierno [...] como consecuencia de la vinculación de alcaldes, gobernadores, concejales, diputados, representantes a la Cámara y senadores de la República con grupos armados” (Konrad Adenauer Stiftung, 2010, p. 7).

Por otro lado, un aspecto importante del aparato burocrático colombiano es que al estar inmerso en una dinámica clientelista patrimonialista, como dice Wills (2013), no puede garantizar un sistema de selección e ingreso de funcionarios por méritos, contrario a lo que habría planteado Weber. Precisamente es este un problema que afecta la eficacia estatal, pues el nombramiento de funcionarios se ha convertido en una forma bastante

usual de pagar los favores políticos. Esto va en contra de consolidar la carrera administrativa, lo cual es una condición fundamental para fortalecer al Estado, ya que ella garantiza que el acceso a los cargos públicos se dé por méritos y no por amistad, u otros motivos. Pese a la insistencia en este asunto por parte de la Corte Constitucional, los gobiernos han sido reacios y muchos de los puestos públicos son dados por libre nombramiento o por provisionalidad y encargo. Según el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en el ejecutivo menos del 50% de los empleados pertenecen a la carrera administrativa (García & Revelo, 2010, pp. 33,38).

Las carreras diplomática y notarial también han sido una manera usual de asignar cuotas burocráticas. El caso de Yidis Medina (yidis-política), ex representante a la Cámara, que cambió repentinamente su voto a favor de la reelección del ex presidente Álvaro Uribe, para que algunos de sus recomendados fueran nombrados, es uno de los escándalos más conocidos al respecto. García y Revelo (2010) enumeran una serie de personajes de la alta política que han sido salpicados por estos hechos, y aseguran que durante ese periodo el otorgamiento de notarías, embajadas y consulados se convirtió en la forma más común de pagar favores políticos. Estos hechos demuestran que en Colombia se han dado sendos procesos clientelares en el nombramiento de importantes cargos burocráticos. Así, no son las personas más idóneas, profesionales en su cargo, sino las que tienen conexiones, las que manejan notarías y altos cargos diplomáticos. Con todo, el reflejo es ineficacia y poca efectividad de los entes estatales en el cumplimiento de sus deberes. También cala en la perpetuación de la desigualdad, pues obstaculiza el acceso a los cargos por méritos, negándoles la oportunidad a individuos que pueden estar preparados

y capacitados para representar el interés colectivo.

Respecto al desvío de dineros públicos, el conocido *carrusel de la contratación* es el ejemplo quizá más notable de clientelismo y corrupción en ese sentido. Los miembros del Grupo Nule pertenecen a una familia de empresarios sucreños que en 1998 se trasladó a Bogotá. Pronto le fueron adjudicados por el Estado colombiano contratos millonarios para la construcción de infraestructura, prestación de servicios de gas, energía, agua, entre otros. A las empresas pertenecientes al grupo, consideradas como grandes constructoras del país, como MNV S.A, se les encargó obras como la doble Calzada Bogotá-Girardot y la tercera fase de Transmilenio. Así, parte de la contratación del Distrito Capital se concentró en las empresas pertenecientes a este consorcio. El escándalo llamó la atención pública al divulgarse en los medios de comunicación una conversación entre Germán Olano –ex congresista– y Miguel Nule. En ella se involucran al alcalde de Bogotá de ese tiempo, Samuel Moreno, a su hermano Iván Moreno y al contralor de Bogotá, en la negociación de comisiones ilegales para adjudicar megacontratos del Distrito (Escallón, 2014, pp. 7-8).

Este caso representa un proceso de corrupción clientelista en la contratación estatal que atenta contra los bienes públicos. Entidades como la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Caja de Vivienda Popular, Secretaría de Salud, algunas alcaldías locales; funcionarios como exconcejales, ex secretario jurídico de la Presidencia, y otros muchos más con importantes cargos, se vieron envueltos. Al tiempo que las empresas de los Nule incumplían la ejecución de los contratos, y usaban anticipos de las nuevas obras que les encargaban para terminar las anteriores, como muestra Escallón, servidores públicos se sumaban al carrusel creando círculos viciosos

y corruptos que perjudicaron el erario a través del desvío de gigantescos fondos a carteras privadas<sup>12</sup>.

Por último, se menciona el programa de política nacional, bajo la Ley 1133 de 2007, Agro Ingreso Seguro (AIS). AIS pretendía atenuar los impactos negativos que los tratados de Libre Comercio pudieran traer al sector agrícola en el país, promover la competitividad y la productividad, y reducir la desigualdad en el campo. El principal instrumento del programa apoyaba económicamente a los productores agrícolas entregándoles subsidios. En el 2009 la *Revista Cambio* publicó una nota titulada “Riego de dineros públicos” en la que mostraba que Valerie Domínguez, una modelo, actriz y diseñadora de joyas, figuraba como beneficiaria de un millonario subsidio no reembolsable de AIS (Escobar, 2014). A partir de ese momento el tema se convirtió en un caso en boga y poco a poco los medios de comunicación fueron desenmarañando la trama. El entonces ministro de Agricultura y pre-candidato presidencial Andrés Felipe Arias habría destinado sumas millonarias a personas y entidades, entre las que figuran, según García y Revelo (2010), 52 empresas y familias que financiaron alguna campaña política del ex presidente Uribe. Por estos hechos, el ex ministro fue condenado a catorce años de prisión. Como se puede ver en estos dos últimos ejemplos, dineros públicos “destinados” a mejorar la infraestructura en el campo y en la ciudad fueron capturados por funcionarios públicos (a través del soborno) y por intereses privados, relegando a un segundo plano el interés general para el que iban encaminados.

12 Según la nota del 27 de enero de 2015 del diario *El Herald*, “Ocho años de cárcel en segunda condena de los Nule”, la pena que podrían pagar los Nule, es de solo ocho años y seis meses de cárcel, una multa de apenas 610 salarios mínimos mensuales legales vigentes y una inhabilidad ridícula de 8 años para ejercer derechos y funciones públicas. Recuperado de <http://www.elheraldo.co/nacional/8-anos-de-carcel-en-segunda-condena-los-nule-182041>

Los diferentes casos mencionados anteriormente han llevado a un distanciamiento de la sociedad con el Estado y con su sistema democrático. Según la *Encuesta de Cultura Política* realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el 2013 la percepción de la población<sup>13</sup> sobre si el país es democrático fue: a) El 33.1% de los encuestados consideran que el país sí es democrático, lo cual representa una disminución de 3.6% respecto al 2011; b) El 13.4% de la población considera que no es democrático, lo que implica un 3.8% más respecto al 2011; y c) El resto de la población (53.5%) percibe al país medianamente democrático. La encuesta también arrojó que el 61.9% considera que en el país no se protegen y garantizan los derechos a la educación, la salud, la seguridad y el trabajo; y el 64% consideran lo mismo para los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad. En ese sentido, en Colombia, aunque puede existir legitimidad en el ejercicio democrático cumpliendo con la formalidad de los procesos electorales, no existe legitimidad en los fines del Estado social y democrático de derecho, lo cual evidencia su debilidad.

### Comentarios finales

La inquietud por el arraigamiento y persistencia de la desigualdad en Colombia cuestiona al Estado y su influencia en la perpetuación y reproducción de las situaciones de desigualdad. Los fenómenos de corrupción y clientelismo impiden la consolidación de un Estado fuerte caracterizado por la eficacia de sus burocracias, la efectividad de su sistema legal, la credibilidad ante la sociedad como intérprete y realizador del bien común y la capacidad de filtrar las mejores medidas de políticas y modelos internacionales para su territorio. Entonces, la fragmentación y

debilidad del Estado colombiano tropieza con su rol de mediador necesario en el conflicto de intereses de los diferentes grupos sociales, lo que trunca con la superación de situaciones de desigualdad al no prevalecer el interés colectivo.

Colombia se desenvuelve bajo un régimen democrático, lo que significa un cuerpo de gobierno nombrado por elecciones competitivas e institucionalizadas, cuyo aparato burocrático pretende representar al conjunto de la ciudadanía. Sin embargo, el cumplimiento de procedimientos electorales no garantiza el bienestar de la población, pues quienes ganan las elecciones y dan lineamiento a políticas públicas, toman decisiones basadas en criterios personalistas e intereses privados. Los sectores de menores ingresos que demandan condiciones mínimas para su existencia, participan del ejercicio democrático representando simplemente un voto por conseguir, por comprar.

Por tanto, se imposibilita la construcción de políticas públicas que marchen de acuerdo con la realización efectiva de los derechos ciudadanos, lo que va en contravía del énfasis principal en lo social por parte del Estado social de derecho declarado con la Constitución Política de 1991. Lo que sucede entonces es un manejo de bienes y recursos públicos con fines privados y excluyentes por parte de un entramado burocrático capturado por individuos, grupos empresariales, grupos armados, narcotraficantes, paramilitares y demás actores, de manera que las diferentes ramas del poder público y los distintos niveles de la administración pública se ven envueltos en procesos de clientelismo, corrupción y violencia.

En ese sentido, la implementación de ciertas reformas en el país se ven impedidas o impulsadas según los beneficios que esperen obtener quienes conforman la cúpula institucional del Estado. De ahí que los gobernantes no se subordinen

<sup>13</sup> La población de esta pregunta abarca a personas de 18 años y más (24 247).

a los intereses de sus gobernados, sino sean estos quienes sufren las consecuencias de los intereses particulares de su gobierno. Un ejemplo es la inconsistencia entre los requerimientos postulados por el neoliberalismo y los principios básicos democráticos y sociales promulgados en la Carta Constitucional del 1991. Siguiendo recomendaciones de esta ideología, se han tomado medidas que dejan a la especulación económica derechos innegables para la construcción de ciudadanía, como la implementación de impuestos regresivos que favorecen ciertos sectores económicos fuertes y que perjudican a los sectores de menores ingresos y la flexibilización del mercado laboral que busca reducir los gastos de empleadores en contra de las garantías laborales necesarias para un trabajo digno.

Esta minimización del papel de la política social se entiende desde casos de financiamiento ilegal de campañas políticas y compra de votos, de nombramiento de funcionarios que responden a pago de favores políticos, de desviación de dineros públicos de contrataciones estatales y programas nacionales orientados en el papel al bienestar de la población. Talmenos aprovechan y reproducen la desigualdad, y deslegitiman la pretendida figura del Estado social de derecho, lo que desemboca en un distanciamiento de la sociedad está, reflejado en la percepción de los ciudadanos sobre la democracia, situados en un territorio donde no se protegen y garantizan los derechos a la educación, la salud, la seguridad, el trabajo, la vida, la libertad, la integridad y la seguridad.

## Referencias

Acuña, I. (2009). Elementos conceptuales del clientelismo político y sus repercusiones en la democracia. *Reflexiones*, 88(2), 27-36.

Audelo, J. (2004). ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática. *Estudios Sociales*, XII(24), 124-142.

Cante, F. (2011). ¿Son libres los votantes en Colombia? *Desafíos*, 23(1), 15-55.

DANE. (s.f.). *Presentación Encuesta de Cultura Política 2013*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/>

Díaz, J. (2009). Estado social de derecho y neoliberalismo: estudio del cambio social a finales del siglo XX. *Revista de Antropología y Sociología Virajes*, (11), 205-228.

Duarte, J. (2003). *Educación pública y clientelismo en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Escallón, D. (2014). Reacción del Estado colombiano frente al carrusel de la contratación en Bogotá: ¿eficacia o discurso? *Revista de Derecho Público*, (32), 1-26.

Escobar, P. (18 de julio de 2014). *La historia de cómo Valerie Domínguez, arrastró sin quererlo al ex ministro Arias a la cárcel*. Recuperado de <http://www.las2orillas.co/la-historia-de-valerie-la-reina-que-arrastró-sin-quererlo-al-exministro-arias-a-la-carcel/>

Escudero, A. (2008). *Clientelismo político y calidad democrática. Una evaluación de las relaciones clientelares en la calidad de la democracia* (Tesina). Universidad de Belgrano, Buenos Aires. Recuperado de <http://repositorio.ub.edu.ar:8080/xmlui/>

Ferreira, F. H. G. y Walton, M. (2005). *Desigualdad en América Latina: Rompiendo con la historia?* Banco Mundial. Bogotá: Alfaomega Colombiana S.A.

Garay, L., y Salcedo, E. (2012). Captura del Estado y Reconfiguración Cooptada del Estado. En *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo redes ilícitas reconfiguran instituciones en Colombia, Guatemala y México*. México, D.F.: Grijalbo.

Garay, L., Salamanca, E., De León, I., y Guerrero, B. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá.

García, M., y Revelo, J. (2010). *Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia. Recuperado de <http://www.dejusticia.org/>

Gutiérrez, R. (2011). *La encrucijada universitaria. En Sobre el sentido del estudio universitario*. Medellín: Asoprudea.

Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio: La descentralización en Colombia. En K. A. Stiftung, *25 años de la descentralización en Colombia* (pp. 11-54). Bogotá, Colombia.

Konrad Adenauer Stiftung. (2010). *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá.

Leal, F., y Dávila, A. (1990). *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- López, H., y Núñez, J. (2007). *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://observatoriodelapazencolombia.files.wordpress.com/2012/11/diagnostico-y-estrategias-superacion-pobreza.pdf>
- Madrueno, R. (2013). Desigualdades. En S. Tezanos, A. Quiñones, D. Gutiérrez, y R. Madrueno. *Desarrollo humano, pobreza y desigualdades* (pp. 109-150). Santander, España. Recuperado de <http://www.oel.es/>
- Minjusticia. (1997). *Servicios públicos domiciliarios: calidad de vida y construcción del Estado social de derecho*. Ministerio de Justicia y del Derecho. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ocampo, J. (2005). *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. México: CEPAL.
- O'Donnell, G. (2004). Acerca del estado en América Latina: diez tesis para la discusión. En PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate*, (pp. 149-191). Buenos Aires: Alfaguara.
- O'Donnell, G. (2008). Hacia un Estado de y para la democracia. En PNUD. *Democracia Estado y Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina* (pp. 25-62). Lima: Mirza.
- Orjuela, L. (2000). La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Revista del Departamento de Ciencia Política*, (49-50), 103-116.
- Oszlak, O., y Gantman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII(1), 79-110.
- Parra, D. (2011). *Orígenes e implicaciones políticas de la reforma neoliberal del Estado en Colombia* (Tesis de Maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Recuperado de <http://repository.javeriana.edu.co/>
- Pinto, A. (2013). *Encuentro, destrucción y ocultamiento de las indias occidentales*. Bucaramanga: Ediciones UIS.
- PNUD y OEA. (2010). *Nuestra democracia*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Rettberg, A. (2002). Empresarios y política en Colombia: un estudio de caso del gobierno Samper (1994-1998). *Revista de Estudios Sociales*, (12), 54-67.
- Rúa, C. (2013). La legitimidad en el ejercicio del poder político en el Estado social de derecho. Una revisión desde el caso colombiano. *Lus et Praxis*, 19(2), 85-122.
- Sokoloff, K., y Robinson, J. (2005). Raíces históricas de la desigualdad en América Latina. En B. Mundial. *Desigualdad en América Latina ¿Rompiendo con la historia?*, (pp. 101-113). Bogotá: Alfaomega Colombiana.
- Stiglitz, J. (2003). El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL*, (80), 7-40. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/>
- Tarapues, M. (2012). Las redes clientelitas en los márgenes del Estado. *El Agora usb*, 12(2), 403-419.
- Uribe, M. (2013). *La nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Vargas, A. (1999). *El Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena.
- Weber, M. ([1922] 1997). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Wills, E. (2013). Estudio comparado de experiencias nacionales e internacionales de intervención del Estado. En *Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia*. Bogotá: FESCOL. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09885.pdf>