

Élites intelectuales y producción de política económica en Colombia*

Jairo Estrada Álvarez / Economista,
Ph.D. en Ciencias Económicas, Hochschule für Ökonomie, Berlín, Alemania; profesor del Departamento de Ciencia Política, director del Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales, Universidad Nacional de Colombia. jhestradaa@unal.edu.co

Presentación

El presente trabajo tiene como preocupación central el estudio de las relaciones entre las élites intelectuales y la producción de política económica en el período 1966-2002. En especial se trata de un acercamiento preliminar al proceso que condujo al surgimiento y la consolidación de un nuevo sujeto de la producción política en el país, que aquí se ha definido como élite intelectual, así como a la formulación de elementos para una caracterización de dicha élite. El trabajo busca mostrar aspectos de las circunstancias históricas, así como de los determinantes nacionales e internacionales, las rupturas y continuidades, que contribuyen a explicar el ascenso de la élite intelectual al poder

* El presente trabajo hace parte de los resultados del proyecto de investigación *Élites intelectuales y políticas de ajuste estructural en Colombia 1988-2000*, dirigido por el autor y financiado por Colciencias y la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Una versión preliminar del texto fue presentada en el seminario internacional *Élites, poder y política en América Latina*, realizado en la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, del 2 al 4 de mayo de 2005. El autor agradece al equipo de auxiliares del proyecto de investigación y a los estudiantes del seminario “Élites intelectuales y políticas públicas” del año 2004, a quienes debe parte de la información consignada en el texto. Así mismo a Verónica Montecinos, Cathy Conaghan y Libardo Sarmiento Anzola por sus comentarios al proyecto de investigación.

y la política y la forma como dicha élite ha incidido sobre la (re) orientación de la economía. El trabajo pretende igualmente mostrar las relaciones entre las transformaciones de la economía y del Estado, de la teoría y de la política económicas (con la transición hacia un nuevo régimen de acumulación y el triunfo de la llamada revolución liberal), por una parte, y la constitución de la élite intelectual en sujeto político, por la otra.

La noción de élite intelectual de la producción política

La noción de élite intelectual de la producción política tiene como supuesto el cambio de la condición y de la función intelectual en el contexto de las nuevas configuraciones capitalistas. Por una parte, se ha asistido a una transformación radical de las condiciones de la producción y del trabajo humanos, que –entre otros– se fundamentan en la superación de las fronteras entre el trabajo físico y el trabajo intelectual, entre la producción material y la producción inmaterial, y conllevan una nueva fase de socialización de la producción y del trabajo: se abre paso la creciente socialización del trabajo intelectual y con ello la redefinición objetiva de la condición y de la función intelectual. Las nuevas tendencias de socialización del trabajo no resuelven en todo caso, por sí solas, los problemas de la apropiación privada (capitalista); al tiempo que la erosionan, generan nuevas formas de apropiación. La condición y función intelectuales se mantienen y reproducen como campos en disputa, de conflicto y contradicción; ahora, socializados de manera creciente.

En este trabajo no se pretende examinar el campo de la producción intelectual en general. Sobre el supuesto de que éste es un campo de poder, cuyos trazos se encuentran marcados por los antagonismos y los conflictos propios de la sociedad capitalista, en el que colisionan saberes (poderes) en pugna, el trabajo se ha delimitado al estudio del campo intelectual en tanto campo de la actividad de política económica y –de manera específica– al examen de una de las fuerzas productivas de la actividad política, lo que se ha denominado la *élite intelectual*. La noción de élite adquiere relevancia en el sentido de la reafirmación de las nuevas formas de la apropiación privada de la producción política, de su carácter excluyente, selectivo, de sus formas de comunicación y de socialización.

La consideración de antagonismos y conflictos en el campo de la producción de política económica si bien supone la puesta en juego de diversas estrategias de dominación, de proyectos hegemónicos, se encuentra circunscrita en este trabajo –por tanto– a las estrategias y proyectos de la *élite intelectual*, que no pueden en todo caso ser vistos al margen de las estrategias y los proyectos

políticos en general. En atención a la condición y la función intelectual, simplemente se trata de señalar que, en el diseño de estrategias y proyectos, éstas por sí solas no explican las redefiniciones de que son objeto. Los conflictos desde luego que se han desplazado al escenario del debate científico y presumen, en el caso que nos ocupa, la derrota –en ese terreno– de los proyectos político-económicos sustentados en las teorías cepalinas y en la adaptación del keynesianismo a la periferia capitalista latinoamericana. Se trata del proceso de construcción de la hegemonía de los proyectos político-económicos inspirados en la teoría neoclásica y en el neoliberalismo, así como en su continua “renovación” y “actualización”, por ejemplo, a través de la incorporación de postulados neoinstitucionalistas y de las teorías de la elección, en especial de la elección social. En ese sentido, se trata de una recomposición de la *élite intelectual*, como parte de la recomposición general de las fuerzas económicas, políticas y sociales (y de sus proyectos políticos) en la nueva fase capitalista.

Tal recomposición implica, respecto de la condición y la función intelectual, que la *élite intelectual* de la producción de política económica entra –de manera creciente– a incidir sobre la definición de los aspectos básicos del poder y a incursionar en el aparato estatal¹ y en otros campos de la constitución social del poder y la dominación². A la disputa “tradicional” por el reconocimiento de autoridad en el campo intelectual, se le adiciona la pretensión de facultades para incidir sobre aspectos básicos del poder. En sociedades en las que la organización oligárquica del poder juega aún un papel central, el asunto pareciera estar resuelto –en buena medida– de antemano, pues la recomposición de las fuerzas económicas, políticas y sociales, se acompaña de una “intelectualización” de la élite. Ahí no pareciera presentarse un desdoblamiento en la función del capital en cuanto relación de propiedad y proyecto político.

Por otra parte, la nueva fase capitalista se acompaña del desdibujamiento de la función intelectual concebida en términos de la crítica al uso (arbitrario) del poder, para –de manera predominante– situarla en un campo en el que la función ideológica, la producción de propuestas (de política económica) con fines prácticos ha ganado en importancia. En ese sentido, las fronteras de los

¹ Nos encontramos frente a un proceso de captura gradual de instancias fundamentales en la toma de decisiones, acompañada de una nueva organización institucional (estructural y funcional) de tales instancias. En el caso de la producción de política económica se trata de los organismos de planeación (o programación), de los ministerios de hacienda y de las bancas centrales. Esa captura gradual se refiere igualmente a la creciente influencia sobre las otras instancias de la “organización liberal” del Estado: los poderes legislativo y judicial.

² Por ejemplo, universidades, centros de investigación y de consultoría, gremios del capital, partidos políticos, ONG, entre otros.

intelectuales con los tecnócratas³ y los expertos⁴ tienden a desvanecerse, para dar lugar a una cierta movilidad de los primeros hacia los segundos, de éstos hacia los primeros o simplemente para ser al mismo tiempo las dos cosas⁵. En suma, la noción de un “intelectual orgánico del capital”, comprometido con las causas de la nueva fase capitalista, en esa necesaria –desde la perspectiva de la construcción de un nuevo proyecto hegemónico– síntesis de política y técnica, adquiere toda su relevancia.

El concepto de producción de política económica alude a una definición amplia de la política económica, que supera enfoques de ingeniería institucional o de mera técnica de regulación macroeconómica. Más allá de la reducción de la política económica a la política fiscal y la política monetaria y cambiaria, aquí se trata básicamente de una conceptualización en términos de políticas de ordenación (*Ordnungspolitik*) y de políticas de proceso (*Prozesspolitik*)⁶. En ese aspecto, el estudio de la élite intelectual se aborda bajo el supuesto de una reformulación de las políticas de ordenación y de las políticas de proceso que en el lenguaje dominante son presentadas como políticas de *reforma estructural* (para redefinir el marco de actuación a favor del mercado, como “campo de competencia”) y de *ajuste estructural* (para resolver los desequilibrios básicos de funcionamiento).

³ Gabriel Icochea R. señala que “el tecnócrata en ejercicio debe tener en cuenta las variables de la dinámica social para postular las estrategias necesarias, con el fin de evitar la crisis”. Véase, “Poder, espacio público e intelectuales”, en <http://www.editoraperu.com.pe/identidades/apuntes.asp>

⁴ Según Laski, “el ser experto consiste tanto en la comprensión analítica de una determinada área de hechos que el poder de ver la totalidad en perspectiva se le pierde completamente”. *The Limitations of the Expert*, citado por Juan F. Marsal, “Los intelectuales latinoamericanos y el cambio social”, en *Desarrollo Económico*, Vol. VI, No. 22-23, 1966.

⁵ Esta aseveración es válida aun para los llamados “intelectuales políticos”. Su espectro es hoy bastante amplio, como lo señala Petras: “Hablar o escribir de ‘los intelectuales’ hoy significa referirse a una gama de posiciones políticas desde la extrema derecha (neoliberales, neoconservadores), pasando por el centro derecha (social liberales), al centro izquierda (socialdemócratas), hasta la izquierda revolucionaria (marxistas). Dentro y fuera de estas categorías políticas tenemos una gama de ecologistas políticos, feministas, homosexuales, e identidades raciales y étnicas”. James Petras, “El papel de los intelectuales en el cambio social”, en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=13028>

⁶ Las políticas de ordenación “corresponden a todas aquellas actuaciones encaminadas a establecer o modificar el ‘marco’ de actuación de la economía, en general, y de la política económica en particular [...]. Las políticas de proceso incluyen [...] a todas las actuaciones directamente encaminadas a resolver los problemas y desequilibrios específicos derivados del funcionamiento [del ‘proceso’] de la economía”. Juan R. Cuadrado Roura (coordinador), *Introducción a la política económica*, Madrid, Mc Graw Hill, 1995, pp. 135-136.

La incorporación y socialización de los términos *reforma estructural* o *ajuste estructural* no es para nada accidental; hace parte de las pretensiones de socialización de los proyectos políticos de la nueva fase capitalista (neoliberal) y de esa condición y función intelectual redefinidas. Hasta la década de 1970, *reforma estructural* tenía en principio dos connotaciones. Por una parte, aludía a proyectos políticos socialdemócratas, en especial a políticas de reformismo social con alcance redistributivo de ingreso; por la otra, se refería, en la perspectiva de proyectos políticos de izquierda revolucionaria, a la pretensión de transformaciones radicales que afectasen la “estructura capitalista” de la sociedad. La apropiación de los mencionados términos y su reelaboración por parte de la élite intelectual ha tenido el propósito de vaciarlos de sus contenidos iniciales para llenarlos con uno nuevo: hacerlos aparecer como proyectos de modernización y encubrir su carácter esencialmente (neo) conservador, pues se trataría de un proyecto de restablecimiento de los principios primigenios (libertad de elección, competencia, meritocracia, rendimiento) de una genuina organización económica y social capitalista (“economía de mercado”) o de la imposición de éstos, donde no ha sido posible⁷.

Reforma estructural, *ajuste estructural* son productos históricos de la producción de política económica de la élite intelectual que busca dar un sentido de época a las transformaciones y las nuevas configuraciones capitalistas; se manifiestan reveladores de una nueva temporalidad y espacialidad, de un mundo mercantil ahora sí —en tendencia— “genuinamente” capitalista, desregulado, en realidad re-regulado.

En consideración a lo anterior, por *élite intelectual* se comprenderá —provisionalmente en este trabajo— una fuerza productiva social de la generación de política económica, más específicamente, de políticas de reforma y ajuste estructural, intérprete del “interés capitalista general”⁸ de la época, que al tiempo que produce, es producida, es producto social y es consumo social y, dadas las condiciones actuales del consumo, prefigura nuevas condiciones de la producción y del consumo. No se trata simplemente de un grupo selecto de individuos, con ciertas calidades, habilidades y destrezas propias del mono-

⁷ Sobre el sentido y los alcances del proyecto neoconservador, véase Helmut Dubiel, *¿Qué es neoconservadurismo?*, Barcelona, Antrophos Editorial del Hombre, 1993. Para un relectura neoliberal del atraso en América Latina, véase por ejemplo, Hernando de Soto y Stephan Schmidheiny (editores), *Las nuevas reglas de juego. Hacia un desarrollo sostenible en América Latina*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1991.

⁸ El interés capitalista general se produce y reproduce igualmente; expresa una incesante re-organización de la constelación de fuerzas capitalistas; el predominio —aun sobre supuestos de transacción y consenso— de unas sobre otras. En las condiciones actuales, se trata de la hegemonía del capital financiero.

polio sobre el conocimiento de la “época capitalista” y de las “técnicas” de regulación que esta demanda⁹. Aunque también lo es, la élite intelectual se erige como una especie de *intelecto general* del capital, con la función específica de conducción política (directa o mediada) de un proyecto constituyente de nuevas formas de dominación y hegemonía, en continua y permanente reelaboración, según las necesidades que establece la producción de la época.

La élite intelectual es una fuerza productiva social en ocasiones objetivizada materialmente, en otras “síntesis” del “espíritu capitalista” de la época, presente en el pensamiento y la acción de los grupos económicos, el Estado, los poderes públicos, los partidos, los gremios económicos, las universidades, los centros de investigación, los *think tanks*, los medios masivos de comunicación, las individualidades, grupos y redes de la intelectualidad orgánica del capital, aun en organizaciones sociales y populares. En consonancia con los rasgos de la nueva fase capitalista, la élite intelectual es fuerza productiva social que produce y es producida transnacionalmente, es expresión de un nuevo tipo de capitalismo, constituido con fundamento en lo que Saskia Sassen denomina un nuevo sistema de poder transnacional¹⁰.

En este trabajo la élite intelectual se delimitará al campo de lo que podría llamarse la élite (intelectual) del Estado, esto es, aquella facción de la élite intelectual comprometida directamente con la producción de política económica en el sentido del diseño y la toma de decisiones desde posiciones de conduc-

⁹ La noción de fuerza productiva social presume precisamente el despliegue social de la potencia intelectual; no se refiere simplemente –desde una sociología de las profesiones– al “ascenso” de los economistas al poder.

¹⁰ La mundialización económica “aparece como un elemento esencial de la formación de un sistema de poder transnacional, que en gran medida se desvía del sistema interestatal anterior. La mundialización económica no consiste solamente en superar las fronteras geográficas, tal y como pretenden las medidas de inversión y de comercio internacional; debe también transferir ciertas funciones ejercidas por la gobernancia pública nacional hacia arenas transnacionales privadas, y desarrollar, en el seno de los Estados-nación, los mecanismos propios para garantizar los derechos del capital mundial mediante actos legislativos, judiciales, circulares administrativas, etc., ya que los territorios existen hoy bajo el control exclusivo de sus Estados, incluso si están en vías de desnacionalizar numerosos órdenes internacionales altamente especializados. Incluso si estas transformaciones, en el seno del Estado, son parciales y emergentes, son también estratégicas, como es también parcial y emergente, pero estratégico, el nuevo orden institucional privado en vías de colocarse para gobernar los aspectos claves de la economía mundial. Estas transformaciones pueden alterar aspectos esenciales del derecho internacional, de su extensión y exclusividad”. Saskia Sassen, “Nueva geografía política. Nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados”, en Jairo Estrada Álvarez (compilador), *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Bogotá, D.C., Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política, p. 38.

ción política y de encauzamiento estratégico del Estado. Desde luego que la noción de élite intelectual presume tanto su circulación como la estructuración de redes y, por tanto, supone la superación de las fronteras estatales. A ello se hará referencia de manera tangencial, pues desborda los propósitos de este trabajo.

La élite intelectual como fuerza productiva de la producción política en Colombia (1966-2...)

El período objeto de estudio se inscribe dentro de lo que Hobsbawm ha llamado la “era de descomposición, incertidumbre y crisis”¹¹. Ese período es manifestación de transformaciones en la organización económica y social capitalista. Para una caracterización preliminar de la élite intelectual en Colombia son relevantes entre otros los siguientes aspectos:

- La crisis y transición de un régimen de acumulación basado en el mercado interno y el llamado “consenso keynesiano” hacia un nuevo régimen que de manera vertiginosa se abre paso con el proceso de *financiarización* de la economía y despliega potencia especulativa y prosperidad, así como crecimiento inflado y ficticio. Ese nuevo régimen es expresivo igualmente del debilitamiento del capital productivo y de sus proyectos políticos, y de una nueva fase histórica del despliegue transnacional del capitalismo, tendiente a la superación del predominio de sus formas de organización nacional-estatal. En el caso colombiano se trató del tránsito de la industrialización por sustitución de importaciones a la llamada “apertura económica y modernización del Estado” y a la implantación de las reformas del Consenso de Washington.
- La transición hacia un nuevo régimen de acumulación se acompañó de un conflictivo y contradictorio proceso de recomposición de fuerzas, de realinderamientos en el bloque de poder y de cambios en la dominación. Al finalizar la década de 1980 se habían producido importantes definiciones. Al tiempo que era notorio el debilitamiento de la burguesía cafetera, era igualmente evidente la creciente influencia del capital financiero y de los “grupos económicos”, con una fuerte imbricación transnacional. La formación capitalista se orientaba hacia un capitalismo más especulativo, que se desarrollaba igualmente con base en estructuras mafiosas, sustentadas en capitales del narcotráfico. Tales estructuras se vieron esti-

¹¹ Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, p. 16.

muladas por las políticas de desregulación en los diferentes mercados, especialmente el mercado de capitales, y se han constituido, además, en factor explicativo de las configuraciones más recientes del régimen político.

- La nueva organización institucional del Estado ha traído consigo un fortalecimiento del poder presidencial. Los desarrollos anteriores y posteriores a la Constitución de 1991 darían cuenta de un fortalecimiento de tal poder; de congresos en su mayoría dóciles y corruptos, susceptibles de ser movilizados a través de prebendas burocráticas o presupuestales, en favor de las políticas de los respectivos gobiernos; de una Corte Constitucional que en ocasiones infligiría duros golpes –mediante las acciones constitucionales, especialmente la acción de tutela y el control de constitucionalidad– a los propósitos de imponer la política neoliberal, pero que en otras contribuiría igualmente a la consolidación del orden neoliberal.
- El tránsito hacia un nuevo régimen de acumulación se ha acompañado de una tendencia autoritaria del régimen político, de una creciente militarización de la política y de una influencia en ascenso –particularmente desde mediados de la década de 1980– de las organizaciones paramilitares; por otra parte, pese a los “ciclos de negociación-confrontación” con la insurgencia armada, se ha asistido a una intensificación del conflicto social y armado, de cerca de cinco décadas de duración.
- Se apreció una redefinición del campo de la teoría y de la política económica a nivel internacional: de las políticas (neo) keynesianas (y del “estructuralismo cepalino”) a políticas neoliberales en sus diversas variantes y configuraciones. Todo ello, además, como parte de un proyecto político expresivo del llamado pensamiento neoconservador, restaurador de principios “genuinamente” capitalistas. El derrumbe del “socialismo soviético” se constituyó en factor decisivo para el pleno despliegue de la política y la ideología neoliberal. En Colombia, tal tendencia fue notoria en el gobierno Betancur y se desataría plenamente en el gobierno Gaviria, produciendo –además– el apalancamiento transnacional de sectores de las élites dominantes.
- La redefinición del campo de la teoría y de la política, en el contexto de las transformaciones de la nueva fase capitalista, trajo consigo la consolidación de un nuevo sujeto político, la élite intelectual de la producción de política económica, cuya influencia en lo relacionado con la conducción política del Estado y su encauzamiento estratégico, a medida que nos acercamos al presente pareciera ser mayor.

La *élite intelectual de la producción política* en Colombia se ha constituido históricamente a través en un proceso errático y contradictorio, en todo caso de entronización en las estructuras del poder y la dominación. Dicho proceso ha atravesado varias etapas, formuladas provisionalmente en los siguientes términos:

ETAPA DE CONSTITUCIÓN Y APUNTALAMIENTO (1966-1984). Esta etapa abarca el período comprendido entre el inicio del gobierno de Carlos Lleras Restrepo y la primera mitad del mandato de Belisario Betancur.

La etapa se caracteriza por la emergencia social de la *élite intelectual* como fuerza productiva del proceso de producción de política económica, en un contexto de manifestaciones iniciales de crisis del régimen de acumulación basado en el mercado interno y en el que las demandas del proyecto político-económico y de la regulación económica conllevaron la necesidad de una creciente apropiación social del conocimiento y de la técnica de la economía, así como su incorporación en la conducción política del Estado y del proceso económico.

ETAPA DE ESTABILIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN (1985-1990). Esta etapa comprende la segunda parte del mandato de Belisario Betancur y el final del gobierno de Virgilio Barco.

La etapa se caracteriza por la estabilización y la consolidación de la *élite intelectual* como fuerza productiva del proceso de producción de política económica, en el contexto de la crisis internacional de la deuda externa y de la agudización de la crisis del régimen de acumulación basado en el mercado interno. Contrario a la etapa anterior, en que la producción de política comprende aún requerimientos compartidos con una organización nacional estatal de la acumulación, en esta etapa las demandas de política de encuentran claramente inmersas dentro de la lógica de la acumulación transnacional y, de manera específica, de las tendencias a la crisis financiera internacional, que imponen medidas de estabilización macroeconómica como requisito para el “normal” funcionamiento del sistema y la continuidad del sistema financiero internacional.

ETAPA DE EXPANSIÓN Y PROFUNDIZACIÓN (1990-2...). Esta etapa abarca el período comprendido entre el inicio del gobierno de César Gaviria y el actual gobierno de Álvaro Uribe.

Esta etapa se caracteriza por la expansión y la profundización de los campos de la *élite intelectual* como fuerza productiva social de la producción política a través del diseño e implantación de las llamadas reformas estruc-

turales. Durante la etapa se asiste a una reproducción ampliada extensiva (de copamiento) de la élite intelectual con base en las demandas por una producción política especializada en los diferentes campos de reforma. Ya no se trata simplemente de requerimientos por producción de política de estabilización macroeconómica, de regulación de la deuda externa o de apertura comercial, como fue el caso de la década de 1980. Entre tanto se encuentra en marcha un proyecto político de transformación neoliberal de la sociedad en su conjunto, imbricado con los procesos de constitución de un nuevo sistema de poder transnacional. Tal proyecto se adelantará de manera sistemática a lo largo de los últimos tres lustros en el país.

Primera etapa: formación y configuración

Socialmente, la emergencia de la élite se expresa como fruto del proceso (de maduración) de la profesionalización de la economía, la culminación de la formación doctoral de algunos individuos en universidades europeas, pero sobre todo estadounidenses, la incorporación al aparato estatal de un número importante de “técnicos” con formación económica y en ingeniería, en organismos de dirección económica que darán lugar a la “llegada de la tecnocracia”, o al inicio del “ascenso de los economistas al poder” (según algunas caracterizaciones), la creación de centros de pensamiento para el diseño de políticas económicas y la consultoría, como la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, Fedesarrollo (1970), el inicio de publicaciones especializadas en análisis económico y contribución a la producción de política económica (por ejemplo, la revista *Coyuntura Económica*, cuyo primer número se publicó en 1971) y de estrategias de divulgación de esa producción mediante la realización de seminarios de socialización, el auspicio de esos propósitos por parte de sectores del empresariado capitalista¹², el apoyo económico y técnico de instituciones internacionales, especialmente norteamericanas¹³.

¹² La creación de Fedesarrollo contó con el apoyo de sectores del empresariado. Manuel Carvajal, presidente de Carvajal y Cia., quien había sido designado presidente del Consejo Directivo de Fedesarrollo, jugó un papel central en los primeros años de esa institución. Para la creación de un patrimonio propio fue crucial que los promotores del proyecto del centro comercial “Unicentro” le ofrecieran a Fedesarrollo participar como inversionista en condiciones excepcionales. Véase: Rodrigo Botero, “Reflexiones acerca del origen y primeras actividades de Fedesarrollo”, en Hernando Gómez Buendía (compilador), *Economía y opinión. 25 años de Fedesarrollo*, Bogotá, TM Editores, Colciencias, 1995, pp. 3-13.

¹³ Fedesarrollo contó desde el inicio con el apoyo y la financiación de la Fundación Ford y la asesoría de la *Brookings Institution* de Washington, ibíd.

A diferencia de etapas anteriores de la historia política del país, en las que la producción de política económica se apoyó de manera importante en los lineamientos trazados por “misiones” lideradas por economistas extranjeros de trayectoria académica importante a nivel internacional (la última de ellas, la Misión Musgrave, durante el gobierno de Lleras Restrepo), o de imposiciones de organismos multilaterales, especialmente del FMI, esta etapa se caracteriza por la emergencia de una “élite intelectual propia”, no así autóctona o autónoma, que se constituirá en base local de una producción política (desde dentro) que empezaba a perfilarse transnacionalmente.

En esta etapa se asiste a la emergencia social de un nuevo “espíritu capitalista”, de una “conciencia capitalista” de época, en el sentido de que los proyectos políticos de dominación y de construcción de hegemonía demandan unas condiciones de la producción política que superen las deformaciones de la política y de los “políticos tradicionales”. En ese sentido, el campo de la producción política entrará a ser disputado por lo que aquí se ha denominado la élite intelectual. Más que un sustituto, en la experiencia colombiana ella emergerá como un complemento. Al fin y al cabo su proyección y posicionamiento dependerá en buena medida de sus relaciones con sectores de la “política tradicional”.

El campo de producción de política económica de este período se manifiesta también como un campo de disputa de diferentes proyectos político-económicos. Por una parte, hacia fines de los sesenta, se anuncia el declive y la tendencia a la crisis de los proyectos basados en el mercado interno y la industrialización por sustitución de importaciones que habían tenido como soporte la recepción y adaptación del keynesianismo y del estructuralismo cepalino, en la forma de desaceleración del crecimiento, deterioro de las condiciones de rentabilidad y agudización de la problemática social. Por otra parte, los proyectos de redefinición de las condiciones del crecimiento con fundamento en la realización de la producción en el exterior (la llamada estrategia de la promoción de exportaciones), el impulso al mercado de capitales y la apertura comercial, cuyo soporte se encontrará en la recepción y adaptación de la economía neoclásica. Tales proyectos dan cuenta de la tensión entre la persistencia de un proyecto de acumulación basado en la economía cafetera y el aparato productivo, y otro, de “modernización capitalista”, cuyos fundamentos parecen encontrarse en la expansión del mercado de capitales. Sin que se pueda hablar de hegemonía en tal sentido, en la segunda mitad de la década de 1970 se situará la llegada de la “ortodoxia neoliberal”¹⁴.

¹⁴ A juicio de Salomón Kalmanovitz, “la ideología neoliberal alcanzó su mayor raigambre durante los años setenta, cuando estudiantes colombianos de las Universidades de Chicago,

La existencia de diferentes proyectos político-económicos conllevó soluciones de transacción en algunos casos, o definiciones por parte de los políticos profesionales. Este último caso se expresó, por ejemplo, al inicio del gobierno Pastrana Borrero, en la disputa de los “técnicos” del Departamento Nacional de Planeación (Jorge Ruiz Lara, Antonio Barrera, Roberto Junguito y Guillermo Perry, entre otros) con los diseños de política contenidos en el plan de desarrollo de las “Cuatro Estrategias”, que culminó con la salida de los primeros en diciembre de 1970¹⁵. La decisión política sería avalada en todo caso con “argumentos técnicos”, en este caso provenientes del prestigioso profesor Lauchlin Currie, asesor clave del gobierno en ese momento.

El episodio, si bien representó un golpe para la élite intelectual productora de política, en cuanto pretensión de captura gradual de las instituciones del Estado, provocó un apuntalamiento por otra vía, que se constituiría en tendencia de su reproducción y proyección, su vinculación con Fedesarrollo. Una institución que desde entonces se postula como “independiente” de los gobiernos de turno, pero que ha abastecido con sus cuadros a cada uno de ellos; produciendo aspectos claves de la política y haciendo además, en ocasiones, la “crítica”, o al menos delimitando su campo.

El apuntalamiento de la élite intelectual, luego de la “pausa” institucional del gobierno de Pastrana Borrero, habría de proseguir en los gobiernos de López Michelsen (1974-1978) y de Turbay Ayala (1978-1982). En este caso, fue de gran importancia la llegada de Rodrigo Botero, Miguel Urrutia, Guillermo Perry y Eduardo Wiesner, entre otros, a posiciones de gobierno en las administraciones de López y Turbay respectivamente¹⁶. La identificación de la mayoría de ellos con las concepciones neoclásicas –junto con la asesoría prestada

MIT, Rice, Stanford y California encontraron acogida en la fundación privada Fedesarrollo, la Universidad de los Andes, la Asociación Bancaria, el Banco de la República [...]. Muchos de estos cuadros ingresaron a las administraciones de López Michelsen y Turbay Ayala y en los gremios interesados para orientar el nuevo curso de la política económica”. Véase Salomón Kalmanovitz, *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, Bogotá, Cinep, Universidad Nacional de Colombia, Siglo XXI Editores, 1986, pp. 464-465.

¹⁵ Rodrigo Botero caracterizó esa disputa como “un enfrentamiento entre la tecnocracia y el poder político. Estaban en conflicto diferentes maneras de concebir el manejo macroeconómico del país”. Rodrigo Botero, *op. cit.*, p. 6.

¹⁶ Rodrigo Botero en calidad de ministro de Hacienda, Miguel Urrutia como director del Departamento de Planeación Nacional y Guillermo Perry como director de Impuestos Nacionales, respectivamente. Eduardo Wiesner desempeñó el cargo de ministro de Hacienda y Crédito Público, lideró la conocida Misión Wiesner-Bird sobre las finanzas intergubernamentales y habría de constituirse en uno de los precursores del proceso de descentralización y de la reforma del Estado, según los presupuestos de la teoría neoclásica que para entonces ya gozaban de mayor aceptación.

al gobierno de López por el prestigioso profesor de la Universidad de Stanford, Ronald McKinnon—, contribuiría a consolidar las concepciones que para entonces ganaban espacio en el escenario internacional.

En efecto, las definiciones en el campo de la teoría económica a nivel internacional se habían ido produciendo a favor de una regulación en apariencia menos política, que la propia del consenso keynesiano de acumulación, hacia un tipo de regulación con mayor “determinación económica” (sobre presupuestos de mercado), para lo cual las herramientas de la economía neoclásica (en sentido estricto las de la llamada síntesis neoclásica), en especial las tendencias a la formalización y el refinamiento matemático, le daban un toque de “mayor cientificidad”, frente a los discernimientos de carácter “especulativo” de algunas teorías del desarrollo y del crecimiento. El ámbito de la teoría económica, de terreno disputado por el poder intelectual había pasado a ser un campo capturado por la llamada por Milton Friedman “revolución intelectual y política del liberalismo” (léase neoliberalismo), luego de una larga disputa en el seno de las universidades norteamericanas, según lo registran de manera excelente Dezalay y Grath¹⁷. Todo ello, además, como parte de un proyecto político que daría cuenta del llamado pensamiento neoconservador, restaurador de principios genuinamente capitalistas.

La constitución y apalancamiento de la élite intelectual en Colombia ocurrirá en un contexto de cambio de época, de una nueva era del capital, como ya se dijo. En ese sentido, esta etapa representará el inicio de un conflictivo proceso de recomposición de fuerzas, de realinderamientos en el bloque de poder y de cambios en la dominación. Los años setenta darían cuenta en Colombia de un ciclo de monopolización expresado en el surgimiento de los nuevos “grupos económicos”, algunos estimulados por la especulación financiera, como fue el caso del Grupo Grancolombiano, del surgimiento de nuevas organizaciones gremiales del capital como la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, Anif, presidida al inicio por Ernesto Samper Pizano¹⁸; mostrarían la marcada influencia del ciclo cafetero sobre el conjunto de la economía (por ejemplo, con la “bonanza cafetera” al final del gobierno López, gracias a los elevados precios en los mercados internacionales), la aparición de

¹⁷ Véase Ives Dezalay y Bryant Garth, *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los estados latinoamericanos*, Bogotá, D.C., Ilsa, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2002, cap. 5.

¹⁸ Economista de formación, egresado de la Universidad Javeriana, quien con el apoyo de López Michelsen iniciaría una carrera política que luego lo llevaría a la presidencia de la república en 1994.

la economía del narcotráfico como nueva fuente importante de acumulación, la tendencia a la crisis estructural de la industria, reforzada con la crisis cíclica iniciada en 1979 y acentuada por la “apertura comercial” del gobierno Turbay Ayala, la persistencia de un sector agrícola que se resistía a la “modernización capitalista” y consolidaba más bien la adecuación del latifundio a la agricultura capitalista. En suma, considerada la estructura del bloque de poder y de la dominación, esa década anunciaba ya los cambios que estaban en curso. Por otra parte, tales transformaciones ocurrían en el marco de una protesta obrera y cívica en ascenso (que, entre otras cosas, asestaría un rudo golpe a las pretensiones neoliberales del gobierno de López Michelsen con el paro cívico de 1977) y de un régimen político que reforzaba sus rasgos autoritarios con el estado de sitio permanente del Frente Nacional.

Aunque la élite intelectual se había formado según los códigos de la nueva época capitalista, éstos no siempre habrían de encontrar salida en términos de producción política dadas las disputas y los intereses económicos y políticos en juego respecto de la orientación que habría de dársele al desarrollo durante la década de los setenta. Por esa razón, pese a las evidentes continuidades, la producción política de los setenta, será errática y en ocasiones contradictoria. Los intelectuales de la producción política –como ha ocurrido en mayor o menor medida a lo largo de las últimas décadas– convivirían con los “políticos tradicionales”. En esta etapa debe afirmarse además que para efectos del posicionamiento y la captura de posiciones en el Estado sería de gran importancia el tutelaje por parte de políticos profesionales de alto nivel, la adscripción a los partidos del Frente Nacional y, en consonancia con las configuraciones de un régimen político oligárquico, la procedencia familiar.

Sin embargo no debe causar sorpresa la convivencia de la élite intelectual de la producción política con prácticas clientelistas y corruptas, con el ascenso del narcotráfico en la economía y la política –el cual conduciría a la configuración de los rasgos mafiosos (organizados) del capitalismo colombiano–, o con el afianzamiento de los rasgos autoritarios de lo que dio en caracterizarse como un “régimen de democracia restringida” hacia fines de la década de 1970. En esta etapa debería hablarse de los “silencios” intelectuales respecto de tales fenómenos. Silencios que por cierto se reproducirán en la década de 1980 y al inicio de las llamadas reformas estructurales que, entre otros, con la liberalización financiera apuntalarán aún más el negocio del narcotráfico.

Segunda etapa: estabilización y consolidación

Tendencias generales del período

Al inicio de la década de 1980, la economía colombiana se encontraba en una profunda crisis. La crisis industrial (cíclica y estructural a la vez) y la crisis (de especulación) financiera de fines de los años setenta y principios de los ochenta, se agravaron con la crisis capitalista mundial de 1980-1983. Frente a lo que para entonces se consideraba una avanzada de las concepciones neoliberales en Colombia, que ya se habían impuesto internacionalmente (en el Cono Sur con las dictaduras militares y en Gran Bretaña y Estados Unidos con la llegada al gobierno de Margaret Thatcher y Ronald Reagan respectivamente), el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) fue percibido inicialmente, de manera equivocada, como un gobierno de ruptura frente al proceso de instalación paulatina de la política neoliberal en Colombia, ocurrido en los gobiernos anteriores, y asociada con el resurgimiento de las debilitadas políticas estructuralistas de la Cepal¹⁹. Ese entendimiento fue el resultado de una lectura del plan de desarrollo *Cambio con equidad*, en la que la mirada se centraba en algunas medidas propuestas para impulsar el proceso de reactivación económica y sacar al país de la situación de crisis descrita²⁰. En efecto, tales medidas comprendieron el restablecimiento transitorio de las protecciones al aparato productivo levantadas durante el gobierno Turbay, el anuncio de estímulos a la inversión productiva, el control a la especulación financiera con medidas de “moralización” del sector, y el auspicio de la industria de la construcción mediante un plan de “vivienda sin cuota inicial” que —se afirmaba— beneficiaría a los sectores más desfavorecidos de la población. El plan de desarrollo de Betancur se comprometía además a consolidar el desarrollo económico y al ordenamiento del cambio social²¹.

¹⁹ Lora y Ocampo hablan de una “estrategia heterodoxa de estabilización: 1982-1984”. Eduardo Lora y José Antonio Ocampo. “Política macroeconómica y distribución del ingreso en Colombia 1980-1990”, en *Coyuntura Económica. Análisis y perspectivas de la economía colombiana*, Vol. XVI, No. 3, Bogotá, Fedesarrollo, 1986, pp.123-127.

²⁰ En otro trabajo mostré que la política económica y de desarrollo del gobierno de Betancur no representaban en sentido estricto una ruptura con el neoliberalismo. El “atajo” proteccionista fue transitorio y tuvo propósitos muy pragmáticos. En verdad, este gobierno daría continuidad a lo que aquí se ha denominado como la “instalación de la política neoliberal”. Véase Jairo Estrada, “Crisis capitalista y *Cambio con equidad*”, en *Estudios Marxistas*, No. 26, Bogotá, 1984, pp. 5-29.

²¹ El gobierno de Betancur se caracterizó además por un fuerte discurso populista en materia social, que daba continuidad al discurso de lo social que venía de la década de 1970. *Cambio con equidad*, op. cit., pp. 40-48.

El discurso del plan de desarrollo se agotó rápidamente. Si bien la economía dio muestras de una tendencia a la superación de la crisis de crecimiento, la situación de las finanzas públicas se agravó y el déficit fiscal se acentuó. El pago del servicio de la deuda, de la misma forma que en otros países de América Latina, se constituyó en una carga insostenible, que no sólo absorbía una porción sensible de los ingresos por exportaciones, sino que reducía las arcas del Estado. Frente a situaciones similares en otros países de América Latina, el Fondo Monetario Internacional había respondido con medidas draconianas de austeridad fiscal (mediante la reducción drástica del gasto público), de restricción de las importaciones (para forzar equilibrios e incluso superávit en las balanzas cambiaria y en cuenta corriente), de liberalización cambiaria (que provocaron devaluaciones masivas) y de control a la inflación, entre otros. Se trataba de los “programas de ajuste económico”, con los que habría de afianzarse de manera definitiva la política neoliberal.

En el caso colombiano, si bien no se aplicó formalmente un plan de ajuste, el gobierno de Betancur optó por el *Programa de ajuste macroeconómico 1984-1985*, que coincidía en lo esencial con las estrategias del FMI. El plan macroeconómico contenía políticas para la contracción drástica de la demanda, encaminadas a garantizar el cubrimiento de las obligaciones de la deuda externa, que provocaron reducciones reales de los salarios (mediante un congelamiento salarial de los trabajadores del Estado en 1985, en presencia de una inflación de cerca del 30% anual) y de la inversión pública, una aceleración de la devaluación real a lo largo de 1985 (30%) y una liberalización gradual del régimen de comercio exterior.

Los resultados de este paquete de estabilización fueron menos contraccionistas e inflacionarios de lo esperado, asunto que se constituyó para sus defensores en un argumento a favor del manejo macroeconómico y, sobre todo, de la gestión dada a la “crisis de la deuda”. En realidad, la economía colombiana tuvo en esos años unas condiciones excepcionales respecto de las demás economías de América Latina, producto de una nueva “bonanza cafetera” durante los años de 1986 y 1987. Tal bonanza se originó en el mejoramiento del precio del café en los mercados internacionales, debido a la sequía que afectó la producción cafetera de Brasil (principal exportador mundial) en 1985. A los ingresos por concepto de la “bonanza cafetera” habría que agregarle aquellos provenientes de las rentas del petróleo y del carbón²², aunque en menor

²² El reinicio de las exportaciones de petróleo y las ventas de carbón se encontraron con una depresión en los precios de estos productos minerales en los mercados internacionales. La posterior mejoría de la situación de esos mercados influyó favorablemente sobre el sector externo.

medida. En igual sentido habrían de comportarse las rentas del narcotráfico, que entonces se estimaban entre 1.500 y 3.000 millones de dólares al año. En suma, como se aprecia, las condiciones favorables del sector externo permitieron contrarrestar con suficiencia las tendencias a la desacumulación y la profundización de la crisis económica y social, que en otros países de América Latina produjeron los programas de ajuste económico del FMI.

Al iniciarse el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), la economía colombiana contaba con unas condiciones macroeconómicas relativamente excepcionales y transitaba hacia una fase expansiva del ciclo económico, aunque persistían problemas fiscales. Desde la contienda electoral que llevaría a Barco a la presidencia, ya se había puesto en evidencia su simpatía por las tesis y las políticas neoliberales²³. Luego, en el gobierno, se intentaría mostrar otro matiz, con el plan de desarrollo de la *Economía social*²⁴, que en todo caso recurría a una utilización ambigua del término²⁵ y anunciaba la erradicación de la pobreza absoluta.

A diferencia de López Michelsen, que tuvo en mente convertir a Colombia en “el Japón de Sudamérica”, Barco tomó como referente el modelo del sudeste asiático, que contenía “varias enseñanzas que podrían ser adoptadas con éxito para resolver los problemas económicos en nuestro medio”²⁶ y demandaba una conjunción óptima entre la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones. Su administración habría de concentrar esfuerzos en el sector exportador, aprovechando las ventajas comparativas que, a su juicio, ofrecía el mercado internacional. Como parte de su estrategia, se concibió la atracción de la inversión extranjera y el estímulo a la iniciativa privada²⁷.

Durante el gobierno de Virgilio Barco se consolidó la idea, que se venía tramitando desde administraciones anteriores, sobre una necesaria reorientación de la política económica y de desarrollo. Allí culminó la lenta formación

²³ Véase Jairo Estrada, “Gómez y Barco: conservadores de nuestro tiempo”, en *Margen Izquierda*, No. 3, Bogotá, 1985, pp. 15-17, y “Gómez y Barco o la continuidad en el dominio de los monopolios”, en *Margen Izquierda*, No. 4, Bogotá, 1985, pp. 11-14.

²⁴ El plan llegó a considerarse como “un plan para el sector público, que busca imponer una nueva regulación de las actividades económicas y sociales en el país [...], apoyado en una nueva visión sobre los mecanismos de articulación de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado”. Varios autores, *Comentarios sobre el plan de Economía social*, Bogotá, Fescol, 1988, pp. 7-8.

²⁵ Jorge Iván González, “La economía social en un contexto de desarrollo económico”, en Varios autores, *Comentarios...*, op. cit., pp. 5-38.

²⁶ “Fomentar las exportaciones agrícolas urge Barco”, *El Tiempo*, 17.06.1985, p. 8c.

²⁷ Jairo Estrada (1988), op. cit.

de un consenso en el bloque dominante de poder en torno a la apertura de la economía a los mercados internacionales. Las fórmulas intermedias de combinación de la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones en el contexto de un capitalismo cada vez más transnacionalizado, probadas en los lustros precedentes, habían resultado insuficientes. La tendencia de la acumulación imponía el quiebre definitivo de los diseños institucionales que, con fundamento en el llamado consenso keynesiano o en variantes cepalinas de éste, le habían dado una cierta estabilidad a la reproducción capitalista durante varias décadas. En la construcción de ese nuevo consenso no cabe duda de que la élite intelectual de la producción política de reformas habría de desempeñar un papel de la mayor importancia.

La construcción del nuevo consenso supuso una reconfiguración del bloque de poder, la cual se anunciaba ya desde la década de los setenta con el surgimiento de los nuevos “grupos económicos” y la influencia creciente del capital financiero. La reconfiguración del bloque se fundamentó, en parte, en la tendencia al debilitamiento estructural de la economía cafetera, la obsolescencia de algunos sectores de la industria, el atraso y estancamiento de la agricultura capitalista, la emergencia de la economía del narcotráfico y el papel en aumento de las actividades monetario-financieras, así como en la consideración –proveniente de algunos sectores de las élites dominantes– sobre la necesaria redefinición de las modalidades de inserción de la economía colombiana, y sobre todo de sus negocios, en los circuitos transnacionales de acumulación, todo ello en un contexto internacional en el que la crisis de la deuda de mediados de los ochenta había reforzado la presencia de los organismos de regulación supranacional y, con ello, la implantación de sus diseños de política.

La incorporación de los capitales del narcotráfico a los circuitos legales de la acumulación merece la mayor atención, dada su indiscutible influencia sobre las configuraciones de la organización social, económica y política de los últimos lustros. Pese a las dificultades de un análisis demostrativo, es indiscutible la alianza con el latifundio, sectores del capital industrial, de la industria de la construcción, de la hotelería y el turismo, del mismo sector financiero, del comercio de importación y de exportación, entre otros. Al finalizar la década de 1980 era notorio igualmente el surgimiento de nuevos “polos regionales de acumulación” basados en los capitales del narcotráfico. Las estructuras mafiosas habían permeado igualmente las instituciones del Estado (todos los poderes públicos), incluidas las fuerzas armadas, los partidos políticos y los políticos profesionales, y sectores de la Iglesia. Se consolidaba la estructura mafiosa de la formación socioeconómica, hoy más acentuada. A ello habrían

de coadyuvar las políticas de “desregulación económica”, sin necesariamente proponérselo.

Configuraciones generales de la élite intelectual

Si se considera esta etapa de conjunto, bien puede afirmarse que ella se caracteriza por la estabilización y la consolidación de la élite intelectual de la producción de política económica. A partir de mediados de la década de 1980 se observa que la conducción del proceso económico tiende a ser controlada —de manera creciente— por la élite intelectual. En esta etapa, con fundamento en discusiones de carácter técnico, se sentaron las bases teóricas e instrumentales para una redefinición estratégica del “modelo económico”.

Facciones y campos de discusión

La redefinición del “modelo” se acompañó de un intenso debate entre diferentes facciones de la élite en el que tendieron a predominar las “concepciones ortodoxas” (con una clara influencia neoclásica y neoliberal) sobre los “enfoques heterodoxos” (con arraigo estructuralista cepalino y neokeynesiano) de la política económica. La cabeza visible de la facción ortodoxa fue Roberto Junguito Bonnet, quien asumió el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 1985²⁸ (hasta ese momento se había desempeñado como ministro de Agricultura de ese gobierno); la “heterodoxia” estaba representada por José Antonio Ocampo²⁹ y Guillermo Perry³⁰, quienes se desempeñaban como integrantes del equipo de Fedesarrollo.

La facción ortodoxa logró imponer la “secuencia” de políticas —diseñada por los organismos multilaterales— que se venía aplicando en la mayoría de los

²⁸ Junguito, economista de la Universidad de los Andes, con estudios de maestría y doctorado en la Universidad de Princeton y varios cursos de economía en la *London School of Economics*, había sido representante por Colombia ante la Organización Internacional del Café (1972-1973) y se había desempeñado en el Departamento Nacional de Planeación; de 1979 a 1980 hizo parte del equipo de la Misión de las Finanzas Intergubernamentales Wiesner-Bird y al inicio del gobierno Betancur fue designado ministro de Agricultura.

²⁹ Ocampo, economista y sociólogo de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos, Ph.D. en Economía de Yale, había hecho parte del equipo de la Misión de las Finanzas Intergubernamentales Wiesner-Bird, igualmente había integrado las Comisiones Asesoras para la Reforma Fiscal (1982-1983) y el Gasto Público (1983-1985); de 1984 a 1988 fue director de Fedesarrollo.

³⁰ Perry, ingeniero eléctrico de la Universidad de los Andes, Ph.D. en Economía e Investigación de Operación de MIT, tenía para entonces una trayectoria importante en el sector público; de 1970 a 1971 se había desempeñado como técnico y director adjunto del Departamento Nacional de Planeación y del Conpes; de 1974 a 1976 había sido director de Impuestos Nacionales.

países de América Latina. En principio se trató de la formulación e implantación de las políticas de “ajuste económico”, como presupuesto inicial para la estabilización macroeconómica; ésta, por su parte, como requisito de la apertura de la cuenta corriente, primero, y luego, de la apertura de la cuenta de capitales. En suma, se trataba de que las políticas de apertura económica (de reformas estructurales) estuviesen precedidas por políticas de estabilización macroeconómica (control inflacionario con ajuste fiscal). En ese contexto, las políticas del manejo de la deuda –en el marco de la “crisis de la deuda” de América Latina– jugarían un papel central.

La disputa por la delimitación del campo de la producción de política económica entre las concepciones ortodoxas y los enfoques heterodoxos en el seno de la élite intelectual, si bien fue continua (y desigual) durante este período, se manifestó con más intensidad en algunos episodios de definición de la orientación de la política económica, saldados a favor de las posiciones más bien ortodoxas. Dentro de éstos se pueden mencionar especialmente las disputas en torno a:

- A) Las políticas de reactivación económica a implantar al inicio del gobierno Betancur.
- B) Las medidas para enfrentar la situación fiscal y en particular sobre los contenidos del plan macroeconómico 1985-1986.
- C) La estrategia para enfrentar el problema de la deuda externa.
- D) El levantamiento de las protecciones del aparato productivo y el tránsito (estructural) hacia la liberalización de la economía.

Sobre los saldos a favor de las posiciones ortodoxas, pareciera haber influido la “superioridad técnica” que éstas exhibían internacionalmente, en el sentido de disponer de instrumentos de regulación “más adecuados” y “eficientes” para dar una salida capitalista a los problemas del gobierno económico en un contexto de altísima inestabilidad económica, que –por otra parte– cuestionaba dramáticamente el sistema internacional de financiación basado en el endeudamiento empobrecedor y la especulación financiera, y que –por la otra– se evidenciaba en la forma de inflaciones desbordadas y de altísima volatilidad de las tasas de cambio.

Sin controvertir los lineamientos esenciales de política, la disputa habría de desenvolverse respecto de los mecanismos y los instrumentos de política, así como el ritmo de la misma: ortodoxia *versus* heterodoxia; “choque” *versus* gradualismo. Esas disputas alentadas en el campo de producción de la política económica tenían como fundamento los intereses capitalistas en conflicto, propios de una época en la que definitivamente y de manera agresiva se impo-

nía el capital financiero. La estructuración del capital en la forma de “grupos económicos” relativizaría en todo caso la pugnacidad intercapitalista³¹.

Élites intelectuales y gobiernos

Con el plan macroeconómico 1985-1986 del gobierno Betancur, la élite intelectual se alineó claramente con las políticas del FMI para América Latina en ese momento. Sin que hubiere ocurrido en los términos de la formalidad de un “programa de ajuste”, el programa diseñado estaba a la medida de las exigencias del Fondo. Respecto de ese programa, Lora y Ocampo señalan: “Primero se hizo el intento de que el Banco Mundial supervisara el proceso de ajuste, dada la larga tradición de apoyo del Banco al país. Sin embargo, lo banqueros privados exigían un acuerdo formal con el Fondo. Finalmente, la presión del gobierno de los Estados Unidos fue decisiva para llegar a una fórmula satisfactoria: la monitoría, por parte del Fondo, del programa de ajuste macroeconómico, en lugar del acuerdo formal”³². Los mencionados autores asocian la implantación de la *monitoría* con una “fase ortodoxa” (neoliberal, habría que agregar) de la política económica.

El diseño del mencionado plan contó con un selecto equipo liderado por Roberto Junguito Bonnett³³ y del cual hicieron parte además, la viceministra de Hacienda y Crédito Público María Mercedes Cuéllar³⁴, Carlos Caballero Argáez³⁵, Jorge Ospina Sardi, director del Departamento Nacional de Planeación, Hugo Palacios Mejía, gerente del Banco de la República (quien a finales

³¹ El debate intelectual y político fue animado por la publicación del libro de Bela Balassa *et al.*, *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*, El Colegio de México, Fundación Getulio Vargas, Institut for Internacional Economics, 1986, en el que se anunciaba ya la reorientación estratégica –de manera sistemática– de las políticas neoliberales. En Colombia, los debates de la élite criolla, respecto de tal discusión, fueron publicados en el libro editado por José Antonio Ocampo y Eduardo Sarmiento Palacio, *¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, Uniandes, 1987.

³² Lora y Ocampo, *op. cit.*, p. 128.

³³ Junguito había propuesto incluso que se suscribiera un acuerdo de contingencia (*stand by*) con el FMI. Betancur desestimó esa posibilidad y solicitó a su equipo económico la búsqueda de otras alternativas. El gobierno quería salvaguardar su imagen internacional de “progresista”. *Ibíd.*

³⁴ Economista de la Universidad de los Andes, magíster en Economía de la Universidad de Boston, quien venía haciendo carrera en ese Ministerio desde 1974, durante el gobierno de López Michelsen.

³⁵ Ingeniero civil, magíster en Ciencias de la Universidad de California y en Administración pública de la Universidad de Princeton, quien se había desempeñado en la década de 1970 en Fedesarrollo, aunque también como decano de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.

de 1985 asumiría el Ministerio de Hacienda), Juan Carlos Jaramillo, gerente técnico del Banco, Luis Fernando Alarcón, director de presupuesto, Mauricio Cabrera, director de crédito público, y el asesor especial en asuntos de la deuda externa, Luis Jorge Garay.

La ejecución del “programa de ajuste a la colombiana” demandó una compleja coordinación institucional que incorporó, bajo la coordinación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Banco de la República y al DNP. Tal coordinación configuró el “modelo Garay-Marulanda”, entendiendo por ello “una organización *ad hoc* según la cual se confirió autoridad a los asesores especiales del ministro de Hacienda para dirigir y coordinar los equipos técnicos de las tres instituciones en forma tal que se atendiera de una manera eficiente y prioritaria todo lo necesario para manejar adecuadamente el proceso de definir, acordar, desarrollar, monitorear y cumplir con el programa de ajuste”³⁶. Como resulta obvio, con el programa de ajuste se reforzó la posición de la facción ortodoxa de la élite intelectual de la producción de política económica.

En ese mismo sentido debe comprenderse la estrategia diseñada por Garay para el manejo de la deuda externa, avalada por el “sanedrín económico” de Junguito. Tal estrategia estuvo claramente alineada con los intereses de la banca privada internacional y, en cierta forma, se constituyó en una de las puntas de lanza contra la pretensión de varios países de América Latina de conformar un “club de deudores” para enfrentar de manera conjunta el problema de la deuda. La decisión política –sustentada técnicamente– consistió en señalar que lo más conveniente para el país en el largo plazo consistiría en cumplir con las obligaciones con la banca transnacional, para de esa manera garantizar los flujos de capital a futuro³⁷. Esa posición dise-

³⁶ Oscar Marulanda, *Economía política...*, *op. cit.*, p. 93. Luis Jorge Garay y Oscar Marulanda se constituyeron en piezas clave de los diseños de política económica durante la década de 1980. Con ellos se inauguró en gran medida la “consultoría técnica” para servir a gobiernos sin “distingos políticos”. Sus servicios, en calidad de consultores, les fueron prestados a tres gobiernos (Betancur, Barco y Gaviria) y a cinco ministros de hacienda y crédito público. Su cercanía con los organismos multilaterales les permitió un mayor reconocimiento en la “élite criolla”. En su biografía profesional, citada en este texto, Marulanda reclama, probablemente en gran medida para esa dupla de consultores, probablemente de manera exagerada, una cierta “paternidad” intelectual y técnica sobre las políticas de estabilización y de reforma estructural.

³⁷ Paradójicamente, Colombia, que había “honrado” la deuda y, por tanto, ni siquiera la había reestructurado, no se pudo favorecer de los mecanismos de alivio creados por el gobierno de Estados Unidos: el Plan Baker y el Plan Brady. Sobre la “salida” del problema de la deuda en la década de 1980 incidiría más bien la bonanza del sector externo al promediar la segunda mitad de esa década.

ñada por la facción ortodoxa de la élite intelectual, pese a que fue objeto de múltiples y justificadas críticas tanto en el ámbito interno como a nivel internacional, no sólo se impuso en ese momento, sino que se constituyó en la política a seguir –de ahí en adelante– por el Estado colombiano en materia del manejo de la deuda.

Garantizada la “estabilidad macroeconómica” y en presencia de la bonanza del sector externo de la segunda mitad de la década de 1980, el campo de disputa entre las facciones de la élite se trasladó al diseño de las estrategias de liberalización comercial, primero, y luego hacia las reformas al mercado de capitales y demás reformas estructurales propiamente dichas. Aunque el inicio de tales discusiones se apreció ya durante el gobierno Betancur, debe señalarse que fue durante el gobierno de Barco cuando toman mayor intensidad y agudeza; los debates ocurridos en esta administración, así como las definiciones que allí se produjeron despejaron el camino para que, en el gobierno de Gaviria, se desatara en toda plenitud la política de reforma y ajuste estructural.

Como se ha podido apreciar, el control sobre el manejo del ajuste y de la deuda constituyó un momento clave en esta etapa de la élite intelectual. La conducción política de estos procesos derivó en la conducción de los procesos de desregulación económica, de liberalización económica y financiera, que se empezarían a gestar en esos años, en forma sistemática. Las bases hacia un nuevo tipo de regulación capitalista quedarían aquí sentadas.

Atendiendo el libreto de políticas impartido desde las universidades donde se alcanzaban los estudios doctorales e incorporadas en los diseños regulatorios de los organismos multilaterales, que indicaban –para efectos de consolidar una estrategia neoclásica de “economía de mercado”– que a las políticas de estabilización les seguían de manera secuencial políticas de liberalización económica y financiera, los diseños de política de la élite intelectual se encaminarían hacia la liberalización primero de la balanza de cuenta corriente y luego de la balanza de pagos. Al finalizar el gobierno Betancur se habían dado, en todo caso, pasos importantes en ese sentido. Se inició un proceso gradual de liberalización de importaciones, se adelantaron negociaciones con el Banco Mundial para “propiciar” la reestructuración industrial, se suscribió el convenio de Opic (*Overseas Private Investment Corporation*) con el gobierno de Estados Unidos y se aprobó el ingreso de Colombia al mecanismo de seguro a la inversión extranjera, conocido como el Miga (*Multilateral Investment Guarantees Agency*).

Durante el gobierno de Barco se puso en evidencia la puja entre sectores que estaban por encauzar definitivamente la economía por la senda de la

política neoliberal y quienes guardaban alguna esperanza con la “economía social” (como se denominó el plan de desarrollo de ese mandato). En efecto, los debates entre las facciones de la élite intelectual –que también se expresaron como debates dentro del gobierno y entre algunas de sus instituciones, y debates entre sectores de la opinión pública– se centraron básicamente en tres campos: la política macroeconómica de ajuste, la desregulación comercial y la política social.

En el primer campo se apreció una cierta oposición de Guillermo Perry, entonces ministro de Minas y Energía, a las pretensiones de ampliar y profundizar el ajuste, impulsadas por el ministro de Hacienda y Crédito Público, César Gaviria Trujillo. La discusión se saldó en cierta forma con la salida de Perry del gabinete, el paso de Gaviria al Ministerio de Gobierno y el ingreso de Luis Fernando Alarcón a la cartera de Hacienda y Crédito Público. Gaviria y Alarcón contribuyeron a fortalecer las posiciones de la facción de la élite intelectual que poseía un enfoque más ortodoxo, el cual propugnaba entonces, con fuerza, el inicio de un proceso de apertura económica.

En el segundo campo fue notoria la oposición a las pretensiones de una desregulación comercial, impulsada desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por parte de algunos ministerios sectoriales y del Incomex. En el caso del Ministerio de Desarrollo, mientras estuvo bajo la responsabilidad de Oscar Marulanda, sí hubo plena identidad con tal propósito. Así mismo, se registró una oposición prácticamente unánime del sector productivo y de los gremios económicos. Aunque bien puede afirmarse, que se avanzó en la estrategia de liberalización comercial que impulsaba la facción ortodoxa (en la medida en que se impuso el desmonte de las restricciones cuantitativas a las importaciones y por esa vía se sentaron las bases para una liberalización comercial generalizada), en el gobierno Barco no se logró el quiebre definitivo hacia la desregulación dada la conflictividad en el interior del gobierno sobre la materia³⁸. Al fin y al cabo se estaba frente a decisiones que no eran de poca monta; es evidente que en el fondo del asunto se encontraban en juego los intereses de sectores del capital productivo frente a lo que se anunciaba como una estrategia de favorecimiento del capital transnacional en el marco de una “apertura” de mercados.

³⁸ Oscar Marulanda señala al respecto: “Las dudas del DNP y el Banco de la República en relación con el probable impacto sobre la balanza de pagos y las reservas internacionales; la sistemática y arguciosa oposición del Incomex al proceso; la radical oposición del ministro de Agricultura el complejo y difícil de evaluar papel de conciliador, con posición propia, llevado a cabo por el señor secretario general de la Presidencia (Germán Montoya)”. Oscar Marulanda, *Economía política...*, op. cit., p. 159.

En el tercer campo, fue notoria la oposición de sectores de derecha a los proyectos de reforma urbana y agraria que se tramitaron en el Congreso, así como la formulación de propuestas de reforma laboral, en cuya mira se encontraba el desmonte a la retroactividad de las cesantías. El “revanchismo social”, que entonces ganaba audiencia, se sustentaba en la tesis de que los problemas sociales se originaban en las prebendas sociales que históricamente habrían sido promovidas por el Estado³⁹. El gobierno Barco ya anunciaba la reforma neoliberal al régimen laboral y de seguridad social.

En suma, aunque los pasos dados durante este gobierno fueron relativamente lentos, respecto de lo que sería una estrategia ortodoxa, no debe quedar duda de que hacia el final de esta administración se encontraban maduras las condiciones (y los diseños de política) para el tránsito a las políticas de reforma estructural. En especial debe mencionarse la formulación del programa de modernización de la economía colombiana. El proyecto de los neoliberales se concretaría en el *Plan de modernización de la economía colombiana*, lanzado en febrero de 1990, sobre el supuesto de que la estabilidad macroeconómica se constituía en una condición para realizar lo que en adelante se llamarían las reformas estructurales.

Élites intelectuales y “política tradicional”

A la par que se produjeron definiciones en el campo conceptual e instrumental de la producción de política económica, éstas se acompañaron y reforzaron por un copamiento creciente por parte de la élite intelectual de las instituciones del gobierno de la economía (con un predominio de la facción ortodoxa), en especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Departamento Nacional de Planeación y del Banco de la República, así como de algunos ministerios sectoriales. El debilitamiento de la influencia de los “políticos tradicionales”, observado en la etapa anterior, se hizo más notorio, sin que todavía implicara su desplazamiento. La monopolización de lo esencial de la producción de política económica en manos de la élite intelectual pareció reforzarse. La organización institucional del gobierno de la economía denotó un debilitamiento estratégico de los ministerios sectoriales, al tiempo que se observó una marcada tendencia a la centralización de las decisiones económicas fundamentales en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y, en menor medida, en el Departamento Nacional de Planeación.

La “tecnificación” de la producción de la política económica se constituyó, sin duda, en un factor clave del debilitamiento del “político tradicio-

³⁹ Jairo Estrada, “Ante la revancha social”, en *Margen Izquierda*, No. 10, Bogotá, 1989, pp. 23-25.

nal”, relegado en cierta forma a los ministerios sectoriales, los cuales –en un contexto de déficit fiscal– vieron sus posibilidades de gestión y de acción política muy restringidas, subordinadas precisamente a las decisiones del “ajuste económico”.

No debe, en todo caso, presumirse un separación tajante entre élite intelectual y política profesional. En la experiencia colombiana, la élite ha hecho carrera al amparo de su adscripción a los partidos tradicionales, sean éstos el Liberal o el Conservador. Su participación en los gobiernos de esta etapa también respondió a la lógica del Frente Nacional, entronizada en el régimen político⁴⁰.

Transnacionalización

Dados los rasgos de la producción de política en la década de 1980 no cabe duda de que los organismos multilaterales jugaron un papel central en el fortalecimiento de la facción ortodoxa de la élite intelectual. Los debates y las decisiones fundamentales de la política económica estuvieron influidos y –en gran medida– fueron impuestos por esos organismos. A ello contribuyó adicionalmente el hecho de que varios de los miembros de los equipos económicos se habían formado en las mismas vertientes del pensamiento neoclásico que predominaban en tales organismos, a la existencia de vínculos personales con algunos directivos de esos organismos y al hecho de que ya –en la década de 1980– empezaba a prosperar en el país la “industria de la consultoría” controlada por esas entidades.

El papel de los organismos multilaterales también fue formativo y habría de incidir en los diseños de política económica en Colombia de ahí en adelante, como lo reconoce Roberto Junguito al referirse al período del ajuste: “Si acaso existió una contribución duradera de este proceso, fue el esquema riguroso de análisis de consistencia macroeconómica utilizado por el Fondo Monetario y el Banco Mundial que, desde entonces, adelanta periódicamente el Banco de la República y que resulta fundamental para la adopción de la política macroeconómica colombiana”⁴¹.

⁴⁰ Respecto del gobierno de Barco, dice Roberto Junguito: “me llamó la atención la paradoja de que, a pesar de haber sido ése el único gobierno de partido, su política económica fue de continuidad de lo adelantado por un gobierno conservador. Posiblemente, la continuidad de varios de los miembros del equipo económico de Betancur, y las presiones de los organismos multilaterales y de la opinión pública general forzaron dicha continuidad de hecho”. Roberto Junguito, “Comentario al escrito de Oscar Marulanda”, en Oscar Marulanda, *Economía política...*, op. cit., p. 296.

⁴¹ Roberto Junguito, ibíd., p. 295.

Los diseños de Garay y Marulanda para el manejo de la deuda estuvieron todo el tiempo bajo la supervisión de los organismos multilaterales. La formulación de políticas para la desregulación comercial, las reformas al mercado de capitales y la reestructuración productiva, que luego se impondrían en el gobierno de Gaviria, estuvieron bajo el control de esas instituciones. “La dinámica del proceso de reforma estuvo en casi todo momento liderada por los organismos multilaterales de crédito, particularmente el FMI y el Banco Mundial, los cuales para inducir en el mismo a las autoridades contaban en todo momento con la posibilidad de suministrar al país los recursos requeridos del crédito externo”⁴². De esa forma, se ponía en evidencia, además, otro mecanismo de endeudamiento: los créditos condicionados para el diseño de políticas que habrían de reafirmar las posiciones a favor de las políticas de reforma y ajuste estructural.

En esta etapa, además de los organismos multilaterales, también el gobierno de Estados Unidos jugó un papel central en el diseño del ajuste, de las políticas de gestión de la deuda –que de manera permanente fueron objeto de consulta– y de las políticas de desregulación comercial –a través de sus agencias de comercio⁴³.

Considerando lo anterior, bien puede afirmarse que en esta etapa se fue configurando lo que podría definirse como la dimensión transnacional (o de “desnacionalización”) de la élite intelectual, que se expresaría en un doble sentido: por una parte, al desarrollar una función de adopción fiel de las políticas de los organismos multilaterales; por otra, al desarrollar una función adaptativa de tales políticas, esto es, de adecuación a las “particularidades nacionales”. En ese aspecto, la “tecnificación” de la producción de política económica contribuiría a ocultar que tras tales adaptaciones en realidad estaban en juego intereses financieros internacionales.

Nuevos campos

Como se ha podido apreciar, durante esta etapa se estabilizaron y consolidaron los campos de la élite intelectual. Además de las posiciones importantes obtenidas para lograr el control del aparato estatal de la dirección de la economía, se estrecharon los vínculos con los organismos multilaterales, y se

⁴² Oscar Marulanda, *Economía política...*, p. 103.

⁴³ Además de promoverse por esta vía la suscripción de dos convenios, uno sobre propiedad intelectual y otro sobre protección a la inversión extranjera, por parte de la señora Carla Hills, cuando George Bush (padre) lanzó la Iniciativa para las Américas, se consideró la posibilidad de incluir a Colombia en la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

desarrolló con mayor fuerza el campo de la asesoría y la consultoría⁴⁴. Este último posibilitó una creciente influencia de miembros de la élite “desde afuera” de los gobiernos y en cierta forma la irrupción de una tendencia hacia la privatización de la producción de la política económica, que habría de acentuarse en la etapa posterior.

Por otra parte, debe destacarse la aparición de nuevas publicaciones de importancia para la difusión de las concepciones en boga sobre el ajuste y las reformas estructurales. Tal es el caso de la revista *Estrategia Económica y Financiera*, fundada por una sociedad conformada por Rudolf Hommes, María Mercedes Cuéllar, Jorge Ospina y Rodrigo Botero.

Silencios

Al igual que en la década de 1970, también en la década de los ochenta son notorios los silencios de la élite intelectual de la producción de política económica sobre el impacto que el narcotráfico ya producía en la economía colombiana; en los pocos casos en los que el estudio del fenómeno se abordó, más bien se intentó minimizar su incidencia. Pero aquí debe insistirse en que, como en todo el mundo, en la actual fase capitalista, la economía mafiosa –en todas sus formas– es uno de los soportes de una formación socioeconómica basada en el “libre flujo de capitales”; la “desregulación” lo estimula, lo propicia.

Tercera etapa: de expansión y profundización

Tendencias generales del período

Este período puede caracterizarse en términos del despliegue pleno de las políticas neoliberales en el país. Frente a las tendencias desiguales y contradictorias del período anterior, que en todo caso –como se ha podido apreciar– ya indicaban el avance de tales políticas, en este período se produjeron las definiciones fundamentales que habrían de reorientar sustancialmente el proceso económico y redefinir el marco de actuación de la economía y del Estado. Se trató del proceso de implantación (e institucionalización) de las políticas de ajuste y de reforma estructural. Ese proceso no ha sido en todo caso lineal; su trayectoria ha estado influenciada por la dinámica del proceso político, la tendencia del conflicto social y armado, las resistencias y luchas sociales y

⁴⁴ La Misión Técnica de Empleo, contratada por el gobierno Betancur, que fue asesorada por Hollis Chenery, profesor de la Universidad de Harvard, y coordinada por José Antonio Ocampo, permitió por ejemplo la vinculación de un número importante de expertos.

políticas en sus diversas expresiones, así como por las tendencias del orden capitalista transnacional de los últimos lustros; en general, por las configuraciones específicas del régimen político y del régimen de acumulación⁴⁵.

La maduración de las condiciones para implementar una política de reformas estructurales era evidente al inicio de la década de 1990. Junto con las tendencias ya descritas en el orden interno, se contaba con un contexto internacional muy favorable merced a la crisis y el vertiginoso derrumbe de los proyectos socialistas de Estado de la Unión Soviética y Europa del Este. La vindicación de una organización económica y social basada en un orden de “libertad económica”, como el formulado por los intelectuales neoliberales, emergía mundialmente como único proyecto político consistente a considerar. Lo contrario era desatender los dictámenes de la historia, que se afirmaba, había llegado a su fin. Para entonces ya se había llevado a cabo la célebre reunión que dio lugar al llamado Consenso de Washington. Sus lineamientos de política no eran novedosos. La avanzada intelectual ya había corrido por cuenta de los teóricos del neoliberalismo desde la segunda posguerra del siglo pasado⁴⁶. Uno de los atributos del Consenso consistió, no obstante, en sintetizar y sistematizar en una especie de programa político la agenda de reformas neoliberales (estructurales). Las condiciones de un capitalismo más transnacionalizado abrieron nuevas posibilidades para la pretensión de una homogeneización de la política, al menos en los países de la periferia capitalista, como parte de un proyecto más integral y complejo: la construcción de un nuevo sistema de poder transnacional.

Las reformas del gobierno Gaviria Trujillo (1990-1994), aunque aparecían como una necesaria respuesta a la dinámica interna del capitalismo criollo (y en cierta forma también lo eran), mostraron una notoria coincidencia con la agenda de reformas propuesta por el Consenso de Washington, sin que se pueda afirmar que las primeras resultan exclusivamente de un mandato de la segunda⁴⁷. Como bien lo reconoce Roberto Junguito, “estas reformas no fueron autóctonas o representativas de un pensamiento colombiano, sino tomadas de las recomendaciones casi textuales, todavía en boga, por parte de

⁴⁵ Un acercamiento sistemático a las principales transformaciones capitalistas de este período se encuentra en el trabajo de Víctor Manuel Moncayo Cruz, *El Leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004.

⁴⁶ Una exposición detallada al respecto véase en Jairo Estrada Álvarez, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*, Bogotá, D.C., Ediciones Aurora, 2004, cap. 1.

⁴⁷ Rudolf Hommes y Miguel Urrutia hicieron parte, al parecer, del selecto grupo reunido en Washington. Véase Bernardo Correa, “Una economía esotérica”, en *Le Monde Diplomatique*, edición Colombia, año II, No. 15, p. 36.

los organismos multilaterales, y frente a las cuales nuestro país mostraba cierto retraso en su adopción, frente a otros países del área. [...] Las reformas de Gaviria fueron la continuación lógica y esperada de los cambios en el manejo económico que se venían dando desde administraciones anteriores²⁴⁸.

Las reformas de Gaviria fueron expresión de la consolidación de un enfoque de teoría y de política económica que sirvió de soporte para el apalancamiento transnacional de sectores de las élites dominantes, interesados en los “nuevos” negocios de la globalización capitalista y en su inserción en el nuevo sistema de poder en curso; aunque también, sin necesariamente proponerse, para fortalecer la presencia económica y política del narcotráfico en la sociedad colombiana (gracias a las políticas de “desregulación”). Este enfoque, neoliberal en lo esencial, fue adoptado y reproducido por la élite intelectual y de tecnócratas que se ha venido examinando en este trabajo.

El propósito de las reformas se encontraba sintetizado en una especie de lema que habría de caracterizar la administración Gaviria: “apertura económica y modernización del Estado”. En la producción de política económica, estas dos acepciones hacían aparecer las transformaciones en curso como parte de un proyecto político modernizador, que se presentaba como una “Revolución pacífica”, según la denominación del plan de desarrollo de ese gobierno. A una economía cerrada, debía oponerse una economía abierta. A un Estado atrasado y arcaico, debía oponerse un Estado moderno. La ofensiva neoliberal, que contó en lo fundamental con el apoyo de los medios masivos de comunicación, consistió en mostrar el carácter imprescindible de las reformas. Con ellas se anunciaba la llegada al futuro. “Bienvenidos al futuro” fue precisamente una de las principales consignas mediáticas del gobierno Gaviria.

Con las reformas de Gaviria se avanzó de manera significativa hacia la llamada desregulación de la economía y se sentaron las bases para el proceso de reforma neoliberal del Estado. El proceso de *juridización* de la política neoliberal frente a la economía se adelantó con fuerza en la segunda legislatura de 1990. La mayoría de reformas se aprobó al finalizar ese año; y, a más tardar, a principios de 1991, obtuvo la sanción presidencial. El papel desempeñado por la élite intelectual de la producción política en desarrollo de estos propósitos fue fundamental.

La “desregulación de la economía” tuvo por objeto el establecimiento de “nuevas” reglas de organización de la actividad económica de acuerdo con

⁴⁸ Roberto Junguito Bonnet, “Comentario al escrito de Oscar Marulanda”, en Oscar Marulanda Gómez, *Economía política...*, op. cit., p. 296.

la lógica del “libre mercado”. Las medidas que acompañaron este propósito abarcaron los diferentes mercados en los que se organiza la economía: a) mercado laboral, b) mercado de bienes y servicios y c) mercado de capitales⁴⁹. Junto con ellas, se inició el proceso de reforma estructural del Estado, que habría de redefinir su papel y funciones, así como su aparato institucional⁵⁰.

Al tiempo que se definía un nuevo marco jurídico institucional del funcionamiento de la economía con la aprobación de las mencionadas reformas, se asistió a un desenvolvimiento del proceso político –cuyo análisis escapa a los propósitos de este trabajo– que culminó con la convocatoria a la elección de una asamblea nacional constituyente el 9 de diciembre de 1990, la cual habría de sesionar por seis meses y producir una nueva Carta política⁵¹. La Constitución de 1991 consagró en Colombia el Estado social de derecho y representó avances importantes en la constitucionalización de derechos económicos y sociales. No obstante, también produjo las condiciones institucionales para el afianzamiento –por vía constitucional– del proyecto político económico neoliberal durante los últimos lustros⁵². En efecto, el margen concedido por los diseños constitucionales al poder político para configurar y desarrollar el modelo económico, habría de favorecer la consolidación institucional del proyecto neoliberal y de sentar las bases para una creciente determinación económica (en la forma de “leyes del mercado”) de la producción política. En ese mismo sentido debe comprenderse la incorporación de normativa para la “internacionalización de la economía”.

El carácter presidencialista de los regímenes de planeación y de presupuesto –en presencia de un bloque dominante de poder identificado esencialmente con los preceptos neoliberales– contribuyó a la profundización de la

⁴⁹ En sentido estricto se trataría de un proceso de re-regulación de la economía liderado desde y por el Estado, tendiente a una redefinición de las relaciones entre el capital y el trabajo y de las diferentes formas del capital entre sí.

⁵⁰ Para una exposición detallada de las reformas neoliberales de la década de 1990, véase Jairo Estrada Álvarez, *Construcción...*, op. cit., cap. 2.

⁵¹ Mediante la asamblea se buscaba una salida negociada a los evidentes signos de crisis estructural del régimen político y se daba curso a los acuerdos de negociación con sectores de la insurgencia armada (Movimiento 19 de Abril, M-19, y Ejército Popular de Liberación, EPL, principalmente), que le habían apostado a una reincorporación a la vida civil a cambio de participar en el rediseño de las instituciones políticas y de algunos incentivos económicos para desarrollar empresa y posibilidades de supervivencia.

⁵² Esta afirmación resulta de una textura de la normatividad constitucional que le concede al poder ejecutivo un margen de maniobra suficientemente amplio para afianzar su concepción de “modelo económico”. Al respecto, véase el concepto de *Constitución económica* formulado por Norbert Reich en su libro *Mercado y derecho*, Barcelona, Editorial Ariel, 1985, cap. II.

política neoliberal. A través de los planes de desarrollo se avanzó en el proceso de desregulación de la economía, en la creación de nuevos mercados por parte del Estado y en la “apertura” de la economía al capital transnacional. Gracias a los diseños constitucionales del presupuesto se consolidó la política de ajuste fiscal selectivo. Atención especial merece el régimen de autonomía de la banca central, con el cual se prosiguió el proceso de desregulación monetario financiera, se afianzó la posibilidad de una política monetarista del control inflacionario y se propició en la práctica una tendencia al aumento del endeudamiento público. En efecto, la autonomía de la banca central obligó al Estado a buscar recursos de crédito a precios de mercado para financiar el gasto público. De esa forma se constituiría en un factor explicativo del crecimiento vertiginoso de la deuda pública durante la década de 1990.

El gobierno Gaviria –dotado ahora con el mandato constitucional– prosiguió los procesos de reforma estructural en dos sentidos. Por una parte, avanzó en el proceso de reforma neoliberal del Estado, gracias a las facultades que le fueron concedidas al poder ejecutivo (por el constituyente primario) para ese efecto; por la otra, mediante el trámite y expedición de normas legales que continuaron con el proceso de desregulación de la economía y de redefinición del papel y de la función del Estado⁵³.

Las transformaciones estructurales mencionadas ocurrieron en un contexto de crecimiento económico y de mejoría de algunas variables macroeconómicas, que le permitieron al gobierno reafirmar las bondades de su proyecto político económico. Durante el gobierno Gaviria se prolongó la fase expansiva del ciclo económico iniciada en el gobierno anterior; se incrementaron sensiblemente los flujos de capital desde el exterior, atraídos por las medidas de desregulación y las tasas de interés (hacia fines de 1992 habían entrado al país cerca de 3.000 millones de dólares), provocando que la desregulación comercial se acompañara con una revaluación de la moneda nacional. De esa forma, al tiempo que se acentuaba el déficit comercial (merced a las mayores importaciones) y se deterioraba la situación del aparato productivo industrial y agrícola, mejoraba la situación de la balanza de pagos, se incrementaban las reservas internacionales y se reducía el ritmo de crecimiento de la inflación. Por otro lado, en parte debido a los mandatos constitucionales (en materia

⁵³ En especial debe mencionarse la expedición de normas sobre banca central (Ley 31 de 1992), educación superior (Ley 30 de 1992), transferencias intergubernamentales (Ley 60 de 1993), seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales (Ley 100 de 1993), servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994), energía eléctrica (Ley 143 de 1994), telecomunicaciones, planeación (Ley 152 de 1994), entre otras; igualmente, la expedición de cerca de 70 decretos presidenciales para reformar el Estado en 1992.

de gastos en justicia y de transferencias intergubernamentales) y al aumento del gasto en seguridad y defensa (debido a la declaratoria de “guerra integral” contra las Farc por parte del gobierno), se asistió a una expansión del gasto público, que se constituiría también en factor explicativo del crecimiento sostenido de esa primera mitad de la década de 1990. Solamente “el apagón” que se extendió a lo largo de los tres últimos trimestres de 1992 afectó parcialmente las condiciones de crecimiento y generaría un cierto debilitamiento y pérdida de credibilidad del gobierno de Gaviria⁵⁴. Al finalizar el período presidencial la situación fiscal –aunque manejable– parecía deteriorarse aceleradamente; así mismo, se apreciaba un incremento importante de la deuda pública.

Las políticas de “apertura económica y de modernización del Estado” generaron una tendencia al deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de la población; en especial, el empleo público se vio afectado por los procesos de reestructuración neoliberal del Estado; sectores empresariales vinculados a actividades productivas manifestaban su descontento con la “competencia desigual” a que sus negocios eran sometidos; pequeños y medianos productores veían afectados sus mercados tradicionales. En suma, las expresiones contra la liberalización de la economía y sus efectos económicos y sociales se encontraban hacia 1994 en ascenso. La posición de los candidatos presidenciales frente a los procesos de reforma incidió sin duda en los resultados electorales. El candidato que era considerado como el continuador del proyecto neoliberal del presidente Gaviria, Andrés Pastrana Arango, fue derrotado por Ernesto Samper Pizano, quien gobernaría de 1994 a 1998. Este último se presentó a la contienda como crítico de la orientación neoliberal, decía apoyarse en las tesis del neoestructuralismo que sostenían algunos de sus más cercanos asesores económicos, y anunciaba que durante su gobierno se le pondría “corazón a la apertura económica”, para significar con ello, que habría una reorientación de la política hacia lo social⁵⁵. Este perfil que Samper le imprimió a su proyecto político se vio reforzado con el apoyo de sectores políticos y sindicales, e incluso de algunos intelectuales y académicos, que consideraron (de manera equivocada) la posibilidad de redireccionar el proyecto neoliberal.

⁵⁴ Marulanda señala que el problema en cuestión “minó casi por completo la autoridad del gobierno en forma transitoria, obligándolo a focalizar todos sus esfuerzos en la búsqueda de soluciones de emergencia”. Oscar Marulanda, *Economía política del manejo macroeconómico en Colombia*, op. cit., p. 196.

⁵⁵ Ernesto Samper, cuando fue miembro del gabinete ministerial del presidente Gaviria, ejerció alguna oposición frente a la *forma* como se adelantó la “apertura económica”. Otro tanto ocurrió con amigos políticos suyos que también hicieron parte de ese gobierno, como José Antonio Ocampo.

ral, para avanzar en la construcción del Estado social de derecho y realizar los mandatos constitucionales en esa materia.

Con la formulación del plan de desarrollo *El salto social* las expectativas de cambio se empezaron a moderar; la agenda económica del gobierno –exceptuando consideraciones de forma– habría de dar continuidad, en lo esencial, a la implantación del orden neoliberal en Colombia⁵⁶. La tendencia del proceso político pudo haber incidido sobre el reforzamiento de la estrategia neoliberal, aunque las identidades fundamentales con la política de apertura se mantuvieron desde un inicio. Las diferencias se encontraban más bien en el procedimiento y en la forma de hacer la política –de manera “concertada”–, por ejemplo, a través del “pacto social” o de los “acuerdos sectoriales de competitividad”, y en aspectos del manejo macroeconómico⁵⁷.

La “crisis política” desatada por la financiación de la campaña electoral de Samper con dineros del narcotráfico para llevarlo a la presidencia tuvo como resultado un gobierno débil, que dedicó buena parte de su mandato a lograr los apoyos políticos necesarios para su sostenimiento hasta el final del período. El distanciamiento con el gobierno de Estado Unidos no condujo a una redefinición sustancial de la relaciones con ese país. Como en el caso de gobiernos anteriores, también en éste pudo llevarse a cabo lo fundamental de la política norteamericana en materia de protección y estímulo a los negocios de las multinacionales y de la llamada lucha contra las drogas. Por otra parte, Samper –en momentos decisivos– obtuvo el apoyo de las familias dueñas del país, los propietarios de los principales grupos económicos.

Durante el gobierno de Samper prosiguieron los desarrollos legales de la Constitución de 1991. En especial deben mencionarse la expedición de normas ordenadoras de la función del Estado en materia de presupuesto (Decreto 111 de 1996), la ley con la cual se incorporó la legislación de la Organización Mundial del Comercio a la legislación interna (Ley 172 de 1994), la ley de privatizaciones (Ley 226 de 1995), la reforma al código de comercio (Ley 222 de 1995), la mayor desregulación de las telecomunicaciones (Decretos 517 de 1995 y 1295 de 1996), los acuerdos bilaterales de protección a la inversión extranjera, entre otras medidas. De esa forma se dio continuidad a la política de

⁵⁶ En su discurso, Samper abogaba por continuar la apertura económica, pero sobre la base de la reciprocidad y el tratamiento selectivo; es decir, en contraposición a una política de apertura unilateral e indiscriminada como la del gobierno Gaviria; así mismo, insistía en complementar las medidas económicas con una política social.

⁵⁷ Al respecto, véase Jairo Estrada, “Elementos para una caracterización de la política económica y social del gobierno de Samper”, *Hojas Económicas*, revista de la Facultad de Economía, Centro de Investigaciones Económicas, No. 2, Bogotá, Universidad Central, 1994.

liberalización de la economía, que se extendió a otros campos y condujo al surgimiento de nuevos negocios auspiciados por el Estado, principalmente a través de los contratos de concesión.

En el transcurso de este mandato se acentuaron las tendencias a la crisis. Desde 1997 se apreció una desaceleración del crecimiento económico, que posteriormente desembocaría en una aguda recesión económica durante el gobierno de Andrés Pastrana, y se asistió a la crisis del sector financiero. Por otra parte, los problemas de las finanzas del Estado se agravaron y adquirieron los rasgos de un déficit fiscal (estructural) en ascenso; en igual sentido, se apreció un sensible aumento de la desocupación y de la pobreza. En suma, al finalizar la década de 1990, Colombia se encontró frente a una situación de crisis económica, considerada por algunos analistas como la más aguda y profunda, después de aquella vivida en los años de la Gran Depresión mundial de 1929-1933.

Los críticos de las políticas neoliberales explicaron la crisis como el resultado de la implantación de tales políticas, en especial por sus efectos sobre el aparato productivo, el estímulo a la especulación financiera y el crecimiento del servicio de la deuda pública. En ese sentido, se señaló que el crecimiento de la década de 1990 estuvo asociado al aumento del endeudamiento de los hogares (créditos de vivienda y de consumo), de los empresarios (inversiones de innovación o de especulación) y del Estado (financiamiento del déficit fiscal), lo cual habría generado una especie de “prosperidad al debe”. Con el aumento de la desocupación y la caída de los ingresos, el crecimiento de la deuda en vivienda de manera más acelerada que la valorización de los activos, la revaluación sostenida y la consecuente pérdida de competitividad de un aparato productivo expuesto a los implacables rigores de la competencia transnacional, amén de la expansión inusitada del gasto público (no contrarrestada con las sucesivas reformas tributarias), el modelo de “crecimiento al debe” se reventó. Los defensores de las reformas neoliberales, por el contrario, adujeron la crisis como producto de un proceso inconcluso de reformas estructurales.

En 1998 se produjo la derrota del candidato liberal Horacio Serpa Uribe a manos de Andrés Pastrana Arango, quien gobernaría durante el período 1998-2002. El primero fue considerado en los sectores predominantes del establecimiento como un continuador del *samperismo*; su proyecto económico fue catalogado por los neoliberales ortodoxos como una amenaza del *populismo macroeconómico*. Para el triunfo de Andrés Pastrana fueron decisivos dos factores. La formulación de un compromiso para la búsqueda de una salida política negociada al conflicto social y armado, con el anuncio del inicio de una etapa de diálogo y posterior negociación con la guerrilla de las Farc, y

la decisión de proseguir con la agenda de reformas neoliberales, a juicio de su equipo de asesores, aplazada durante el gobierno de Samper, a través de lo que posteriormente sería caracterizado como “la segunda ola de reformas”. Estos dos factores pretendían dar respuesta a las preocupaciones del bloque dominante de poder en ese momento coyuntural: los efectos de una intensificación de la guerra sobre la situación económica y los negocios capitalistas; la consolidación de las transformaciones estructurales en materia económica, en un contexto de crisis económica que generaba descontento social y las cuestionaba.

En el marco de la crisis, se adoptó por parte del gobierno de Pastrana un plan de ajuste económico pactado con el Fondo Monetario Internacional, con el cual los lineamientos de la política económica del período, entre diciembre de 1999 y diciembre de 2002, quedaron predeterminados a lo definido en el acuerdo extendido⁵⁸. Tales lineamientos guardaban en lo fundamental una estrecha relación con lo establecido en el plan nacional de desarrollo *Cambio para construir la paz*. Si al inicio del gobierno de Samper pudo suscitarse alguna duda respecto de la orientación que se imprimiría al manejo económico, durante el gobierno de Pastrana sería clara su alineación con la prosecución del proyecto político económico neoliberal; ahora reforzado por los mandatos del acuerdo. En efecto, en el acuerdo con el FMI se incluyó una agenda legislativa cuyo eje consistía en la implantación de una política de saneamiento de las finanzas del Estado con miras a reducir sustancialmente el déficit fiscal y garantizar el pago juicioso del servicio de la deuda pública para posibilitar los flujos de capital requeridos para la financiación del Estado.

Las políticas de ajuste en la administración Pastrana se centraron en el llamado ajuste territorial, con el cual se produjo un golpe certero a la política de descentralización⁵⁹. Por otra parte, durante ese gobierno se inició la discu-

⁵⁸ Véase “Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional”, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999.

⁵⁹ Los estrategias neoliberales, que habían concebido inicialmente tal política como mecanismo para reducir el déficit del gobierno central, ahora reorientaban el proceso, mantenían el discurso descentralizador, pero reconcentraban —por vía legislativa— la orientación del gasto local. En efecto, con la Ley 617 de 2000 se impuso un severo “ajuste territorial” que afectó el empleo público de departamentos y municipios, y estableció centralmente parámetros de gasto local. Al mismo tiempo, se aprobó una reforma constitucional que —al redefinir la fórmula de asignación— redujo los recursos a transferir por parte del gobierno central a los entes territoriales e incorporó en el ordenamiento constitucional criterios de asignación de recursos basados en la demanda, con los cuales se estimulará la organización mercantil y la privatización de actividades sociales financiadas con tales recursos (educación y salud, entre otros).

sión y el trámite de reformas de “segunda generación” en materia laboral y de seguridad social, que luego serían aprobadas bajo el mandato de Álvaro Uribe Vélez. Así mismo se propiciaron medidas para favorecer al capital extranjero, especialmente mediante la redefinición del contrato petrolero que habría de favorecer a las multinacionales del sector.

Durante el gobierno de Pastrana se acentuó dramáticamente la crisis económica. Las medidas de ajuste fiscal deterioraron las condiciones del crecimiento y desmejoraron sensiblemente las condiciones de vida y de trabajo de la población. En términos de los propósitos de la política neoliberal, el saldo de esa administración puede considerarse favorable en tanto que se avanzó en los procesos de reforma neoliberal de carácter estructural. Al mismo tiempo, sin embargo, la situación fiscal no arrojó mejoría; el problema del servicio de la deuda se agravó al absorber cada vez más una porción importante del gasto público. El descontento social se encontraba en aumento. Por otra parte, el proceso de diálogo iniciado con las Farc no pudo avanzar hacia una negociación política del conflicto social y armado. Al finalizar el gobierno se produjo la ruptura de los diálogos con la insurgencia armada y se activó nuevamente, con mucha fuerza, el discurso de la guerra en el país. Rápidamente, en el seno del bloque dominante de poder se fue configurando un consenso en torno a la necesidad y la posibilidad de una salida militar. El actual presidente, Álvaro Uribe Vélez, sería quien mejor encarnaría dicho propósito.

El gobierno de Uribe Vélez, además de representar un proyecto político de construcción de un Estado autoritario y de representar fielmente los intereses imperiales del gobierno de Bush en la región⁶⁰, ha dado continuidad a la política neoliberal; se ha caracterizado por la aplicación estricta de los acuerdos con el FMI. En diciembre de 2002 firmó un acuerdo *stand by* con ese organismo multilateral, que se prolongó hasta abril de 2005⁶¹. En mayo del mismo año, pactó de nuevo otro acuerdo que ha de regir hasta diciembre de 2006. De esa forma, el ciclo de la política neoliberal se acentuó en el país y se ha venido ampliando sistemáticamente hacia otros campos en el marco de las “reformas estructurales de segunda generación”. Un punto culminante de esa política se encuentra en la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos⁶².

⁶⁰ Al respecto, véase el libro de Ricardo Sánchez Ángel, *El bonapartismo presidencial en Colombia. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Uniediciones, agosto de 2005.

⁶¹ Véase “Acuerdo *stand by* de Colombia con el Fondo Monetario Internacional”, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2002.

⁶² En este trabajo no se analizan los rasgos del gobierno de Uribe Vélez (2002-...), pues ese período escapa a la delimitación temporal de la investigación.

Al finalizar la década de 1990 y durante la primera parte de la presente década, Colombia pareciera representar una excepción en América Latina, especialmente en Suramérica. Mientras que en la mayor parte de los países, la crisis de los proyectos político-económicos neoliberales ha abierto el espacio para otro tipo de proyectos políticos en los que en mayor o menor medida se discute el “modelo económico” (y cuyo examen escapa a los propósitos de este trabajo), en Colombia se insiste en la bondad de las políticas de reforma estructural propiciadas por los estrategias neoliberales.

Configuraciones generales de la élite intelectual

Al considerar el proceso de conformación de la élite intelectual de la producción de política económica puede aseverarse que durante esta etapa se asistió a su afianzamiento, expansión y profundización. La conducción política del proceso económico quedó, en lo fundamental, en manos de la élite intelectual de la producción de política económica. Dentro de ella se impuso la facción que puede considerarse más ortodoxa, esto es, más cercana a los postulados neoclásicos y del neoliberalismo económico que encontraron asiento en los diseños del “Consenso de Washington”. La facción predominante de la élite jugó un papel central en la definición del “modelo económico”, especialmente en el diseño e implantación del paquete de reformas estructurales de la “apertura económica y la modernización del Estado”⁶³; incidió –aunque de manera poco visible– en los diseños del régimen económico consagrado en la Constitución de 1991⁶⁴; contribuyó a la extensión y profundización del proyecto neoliberal y su sistemática incorporación al ordenamiento jurídico a través de los desarrollos legislativos de la Constitución de 1991; desempeñó un rol significativo en la sustentación y formulación de los programas de ajuste

⁶³ Los trazos y los contenidos principales de las reformas estructurales fueron expuestos en el libro editado por Eduardo Lora, *Apertura y modernización. Las reformas de los noventa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, 1991. Otro trabajo de contribución a la fundamentación de las reformas estructurales, libro de Fedesarrollo, editado también por Eduardo Lora fue, *Apertura y crecimiento. El reto de los noventa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, 1991. Una defensa radical de las reformas estructurales emprendidas durante el gobierno Gaviria se encuentra en Rudolf Hommes, Armando Montenegro y Pablo Roda (coordinadores), *Una apertura hacia el futuro. Balance económico 1990-1994*, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, 1994.

⁶⁴ Salvo contadas excepciones (Guillermo Perry Rubio y Carlos Ossa Escobar), los miembros más destacados de la élite intelectual de la producción de política económica no participaron de manera directa en el proceso constituyente. No obstante, es indiscutible que en calidad de asesores de algunos miembros de la Constituyente y, sobre todo, como funcionarios del gobierno de Gaviria, contribuyeron a la formulación de “reglas de juego” –del nivel constitucional– favorables al desarrollo del proyecto político-económico neoliberal.

económico acordados con el Fondo Monetario Internacional. Más recientemente ha estado comprometida a fondo con el apoyo a la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos. En especial desde destacarse su papel en la producción de un nuevo derecho en el país, lo que podría definirse como el “derecho de las reformas estructurales”.

Facciones

La existencia de una facción dominante dentro de la élite intelectual de la producción de política económica implica la consideración de otras facciones de la élite que a lo largo de esta etapa han controvertido algunas de las orientaciones y, sobre todo, los instrumentos de la producción política. En principio se puede afirmar la existencia de dos facciones principales dentro de la élite, con fronteras no siempre fáciles de definir, más bien difusas⁶⁵. Por una parte, se encuentra una facción “ortodoxa” –como ya se dijo– identificada claramente con las políticas del Consenso de Washington y el Fondo Monetario Internacional⁶⁶; por la otra, una facción “heterodoxa”, que hasta entrada la se-

⁶⁵ La noción de facción no implica composición homogénea o identidad plena en los planteamientos de sus integrantes, tampoco representa necesariamente una organización formal. Se trata más bien de una agrupación hecha desde afuera –en el marco de la investigación– con base en identidades respecto de paradigmas teóricos en el campo de la economía y conceptualizaciones sobre la orientación que se le debe imprimir a la producción de política económica; también, considerando trayectorias académicas y profesionales. La facción no alude en todo caso al concepto de “escuela”.

⁶⁶ En esta facción se pueden considerar dentro de una “primera generación”, entre otros, a Rudolf Hommes, Roberto Junguito, Armando Montenegro, Carlos Caballero Argáez, Oscar Marulanda y, más recientemente, Salomón Kalmanovitz, quien dio una “vuelta completa” durante las últimas dos décadas, desde el marxismo hacia una síntesis neoliberal-neoinstitucional (Al respecto, véase el prólogo de Kalmanovitz a su libro *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2001). Al caracterizar las facciones en disputa, Carlos Caballero Argáez señalaba en octubre de 1998: “Un grupo de economistas –la mayoría tal vez– destilan gradualismo y consideran que la manera en la cual se ha formulado la política económica en Colombia desde los años sesenta debe acomodarse a los nuevos tiempos, los de apertura y liberación, pero evitando tratamiento radicales o de choque [...]. En la otra orilla, están aquellos economistas que consideran que los tiempos son definitivamente diferentes y que no son los propicios para el gradualismo; que se requieren ajustes más fuertes y un manejo más audaz que nos lleve por el camino del siglo XXI. De ahí su posición más contundente frente a la necesidad de reducir el déficit fiscal y aprovechar la oportunidad que se presenta para un gran reforma del Estado que permita abrir espacios a la inversión privada, de tal manera que sea posible estimular de nuevo el crecimiento de la economía y la generación de empleo productivos [...] sus exponentes son más arriesgados y están dispuestos a romper paradigmas. No de otra forma se explica que estén mencionando en los últimos meses de este año la posibilidad de acudir al Fondo Monetario Internacional, algo que en Colombia es visto como una verdadera herejía desde cuando hace treinta y dos años el presidente Lleras Restrepo rompió filas con el Fondo y se lanzó a manejar la economía a la colombiana”. Carlos Caballero Argáez, prólogo al libro de Alberto Carrasquilla, *Estabilidad y gradualismo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1999, pp. xiii-xiv.

gunda mitad de la década de 1990 se mostró crítica frente a las políticas neoliberales, sostenía un discurso sobre el papel protagónico de la política social y parecía apoyarse parcialmente en los planteamientos nekeynesianos y del neoestructuralismo de origen cepalino⁶⁷. En todo caso, podría considerarse un tercer grupo, crítico de la facción ortodoxa, relativamente cercano a la facción heterodoxa, muy heterogéneo en su conformación, con una formación –en algunos casos– en el pensamiento crítico neomarxista, especialmente de la teoría de la regulación, y con una participación relativamente marginal en la élite estatal⁶⁸.

A lo largo de esta etapa, la disputa entre las facciones señaladas por el control del campo de la producción de política económica fue evidente. Durante el gobierno Gaviria se fortaleció la presencia de la facción ortodoxa; en el gobierno Samper la facción heterodoxa ganó importancia (aunque no pudo proyectar plenamente su concepto de política económica debido a los ya mencionados problemas de ese gobierno); durante la administración Pastrana, la facción ortodoxa retomó las posiciones perdidas durante el gobierno Samper, aunque con otros protagonistas. Y finalmente, durante el mandato de Uribe, se ha asistido a un reforzamiento de la facción ortodoxa, con “viejos” y nuevos protagonistas. En este último caso, es apreciable la emergencia de una nueva generación de la élite intelectual de la producción política⁶⁹. La disputa entre las facciones no ocurrió exclusivamente en el ámbito del Estado. También se trasladó a los escenarios académicos⁷⁰, a los medios de comunicación y a los gremios económicos.

⁶⁷ En esta facción se pueden considerar, entre otros, a José Antonio Ocampo, Guillermo Perry Rubio, Antonio Hernández Gamarra, Luis Bernardo Flórez, Leonardo Villar, Eduardo Sarmiento Palacio, César González.

⁶⁸ En este grupo se encuentran economistas con trayectoria en la Universidad Nacional de Colombia. Además de su reconocimiento académico, se les conoce por su desempeño en cargos de nivel intermedio en el gobierno de Ernesto Samper (por ejemplo, Gabriel Misas Arango y Astrid Martínez); su función se ha desarrollado más bien en el campo de la consultoría (por ejemplo, Jorge Iván González y otros académicos y consultores vinculados con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Facultad de Ciencias Económicas), y más recientemente con su participación en la alcaldía de Luis Eduardo Garzón (por ejemplo, Consuelo Corredor, Astrid Martínez). En la última década se observa un acercamiento –desigual– a los postulados neoinstitucionalistas de North y Stiglitz y de la elección social de Senn. Sus análisis y propuestas de política económica hoy día parecieran estar cerca de los proyectos políticos de “tercera vía”.

⁶⁹ Se trata, por ejemplo, de Juan Carlos Echeverry, director de Departamento Nacional de Planeación durante el gobierno de Pastrana; de Alberto Carrasquilla, ministro de Hacienda y Crédito Público del gobierno de Uribe Vélez; Ricardo Ortega, Alejandro Gaviria.

⁷⁰ En especial debe mencionarse la presión de los miembros del equipo económico de Gaviria para propiciar la salida de Eduardo Sarmiento Palacio (crítico de las políticas de la apertura

Continuidades

La presencia de disputas entre facciones de la élite no representó, en todo caso, rupturas abruptas en los principales lineamientos de la política económica de este período. Son varias las razones que explican esta situación.

- A) En sentido estricto no han existido diferencias teóricas de fondo respecto de la reorientación estratégica del “modelo económico” en el país. La noción de redefinición de las formas de inserción de la economía colombiana en la economía mundial mediante la liberalización económica, así como de reestructuración del Estado (el concepto de “reformas estructurales”) han estado presentes en las diferentes facciones.
- B) Los diseños de las “nuevas reglas de juego” reforzaron un concepto de “institucionalización” de la política económica, independientemente de los gobiernos de turno. En efecto, definidos constitucional y legalmente los marcos de actuación de la política económica, en especial en razón del régimen de autonomía de la banca central (aunque también de la tendencia gradual a la “institucionalización” por vía normativa del ajuste fiscal), las posibilidades de enfoques alternativos de política económica han quedado limitadas sensiblemente. Con la firma de los acuerdos con el FMI se refuerza *una* orientación de la política económica, la sostenida por la facción dominante.
- C) Los diseños de las nuevas reglas de juego se han acompañado de la existencia y continuidad de la burocracia básica de las instituciones del gobierno económico. Tal es el caso principalmente de los miembros de la junta directiva del Banco de la República; así como de “cargos técnicos” del nivel medio en esa misma institución, en el Departamento Nacional de Planeación y en el Ministerio de Hacienda (en los que se observa alguna movilidad y ascenso, una especie de “régimen de carrera” de la élite). A ello también ha contribuido la reconceptualización en la dirección de los ministerios sectoriales, también en manos de los “técnicos”, en su gran mayoría.
- D) A lo largo de la etapa se ha venido produciendo un acercamiento teórico y conceptual (en gran medida ecléctico), un desvanecimiento de los campos de las dos facciones. La ortodoxia se ha vuelto más heterodoxa; la heterodoxia se ha tornado más ortodoxa. En ese sentido, han jugado un papel central los debates internacionales, la reformulación del Con-

económica) de la decanatura de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, primer centro académico del país en la formación superior de los miembros de la élite de la producción política.

senso de Washington, la incorporación de los enfoques neoinstitucionalistas y, más recientemente, de las teorías de la elección social en la producción de política económica⁷¹. Tal situación refuerza la noción de un “pensamiento único” (con matices) que pareciera instalarse –de forma predominante– en los diversos ámbitos de presencia de la élite intelectual: en el Estado, los gremios económicos, la academia, los centros de investigación, los medios de comunicación. Al mismo tiempo se aprecia una “especialización” dentro del campo de la élite intelectual, según los campos específicos de las políticas de reforma y de ajuste estructural.

- e) Actualmente existe plena identidad en el sentido de que cualquier proyecto político –aun si se considerase de “nueva izquierda”– debe tener como presupuesto la estabilidad macroeconómica. En ese sentido, la élite intelectual logró ponerle un techo a los proyectos políticos e imponer algunas “técnicas de regulación”.

Campos de discusión

No obstante lo anterior, debe registrarse en todo caso que se presentaron importantes debates entre las facciones de la élite respecto de las configuraciones más específicas de la producción de política económica durante este período. En ese sentido, la élite logró, por una parte, delimitar el campo de discusión de la producción política a aspectos básicamente de carácter técnico; por la otra, dado ese carácter de la discusión, restringir tales debates a la élite misma, pese a que tales parecían representar un “debate nacional” sobre todo en los medios de comunicación⁷². Sobre el presupuesto de identidad en torno a las reformas estructurales y el ajuste fiscal, en la tabla que sigue a continuación se presentan algunos de los campos en los que se presentaron algunas diferencias, con mayor o menor intensidad. Las diferencias se presentan de manera simplificada. Los debates en torno a la banca central han sido, por ejemplo, mucho más intensos, y han guardado una relación estrecha –en diferentes momentos– con el entendimiento de las funciones concedidas por la

⁷¹ Al respecto, véase Jairo Estrada Álvarez, “La metamorfosis del proyecto político económico neoliberal”, en Revista *Espacio Crítico*, No. 2, enero-julio, 2004, www.espaciocritico.com; y Andrés Felipe Mora y José Francisco Puello, “La fórmula de las reformas. Economía política, política económica y discurso de las reformas estructurales”, ponencia presentada en el seminario internacional “Élites, poder y política en América Latina”, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, 2-4 de mayo de 2005.

⁷² Según el actual Contralor General, en el país no ha habido un debate serio. Véase Antonio Hernández Gamarra, “Liviandad del debate público”, en *Lecturas fin de semana, El Tiempo*, Bogotá, D.C., 2 de julio de 2005, pp. 4-5.

Constitución respecto del manejo de la oferta monetaria, la tasa de interés, los cambios y las reservas internacionales y su contribución al manejo de la deuda pública. En otros campos, como la descentralización, la política tributaria, el alcance de los acuerdos con el FMI o el tratado de libre comercio con Estados Unidos, las diferencias han sido menos notorias.

Tabla 1. Élite intelectual y campos de discusión de política económica

Campo de política	Posición dominante (Ortodoxia)	Posición discrepante (Heterodoxia)
Apertura económica	Inmediata, generalizada	Gradual, selectiva, recíproca
Privatización	Generalizada	Selectiva
Reconversión productiva	Producto de exposición al mercado	Dirigida por el Estado; protecciones selectivas y transitorias
Banca central	Mayor autonomía respecto del gobierno	Limitar la autonomía; imponer más coordinación con el gobierno

Las diferencias entre las facciones de la élite aquí descritas han sido más bien respecto de los instrumentos y las técnicas de regulación para perfeccionar u optimizar los mecanismos de funcionamiento del sistema económico y para enfrentar problemas macroeconómicos concretos. De ahí una tendencia notoria a la “tecnificación” creciente de la producción de la política económica en cuanto política de ordenación y política de proceso. Dicha “tecnificación” se ha venido expresando en los diseños institucionales en materia de planeación, de presupuesto y de transferencias; pero también en los desarrollos y en la conducción de las “reformas estructurales” en otros campos (comercio exterior e inversión extranjera, mercado de capitales, sector financiero, privatizaciones, servicios públicos, telecomunicaciones, televisión, seguridad social, educación, salud, medio ambiente, transporte, agricultura, propiedad intelectual, entre otros⁷³). En suma, durante los últimos lustros se asistió a una considerable ampliación del campo de la producción de política económica controlado por la élite intelectual.

Élite intelectual y “política tradicional”

Ese copamiento del campo intelectual de la producción política por parte de la élite provocó, por otro lado, el desplazamiento –casi por completo– de los “políticos tradicionales” del diseño y de las decisiones fundamentales de la política económica. A ello contribuyó la nueva institucionalidad producida

⁷³ También deben mencionarse los organismos de policía administrativa, cuyo número se incrementó de manera importante debido a la aparición de “nuevos mercados”, y las comisiones técnicas de regulación.

en el marco de los procesos de reforma, que provocó una clara subordinación de los ministerios sectoriales al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. Así mismo, algunas reformas al aparato del Estado permitieron reforzar la presencia de la facción ortodoxa de la élite⁷⁴. Una mirada a los equipos económicos de los respectivos gobiernos en este período corrobora esta afirmación⁷⁵; el papel de los “políticos tradicionales” en los ministerios irá debilitándose a medida que avanzan y se consolidan los procesos de reforma; sus “recomendados” se encontrarán más bien en el nivel de vice-ministerios sectoriales o en cargos intermedios; congresistas con conocimientos técnicos se convertirían en voceros de los proyectos concebidos por la élite⁷⁶; los parlamentarios apenas discutirían prebendas presupuestales para darle curso –sin mayores sobresaltos– a los proyectos de ley de los planes de desarrollo, de los presupuestos, o de las reformas en los diferentes ámbitos. En este período se torna evidente, por tanto, la consolidación de un sector de la élite intelectual que pudiera definirse como el intelectual-tecnócrata-político, el *tecnopol*⁷⁷. La élite intelectual de la producción política ha propiciado, en ese sentido, una tendencia a la “tecnificación” de la política, ha forzado a los políticos tradicionales a un acercamiento hacia los conocimientos técnicos, pero también ha considerado que el campo de los políticos profesionales es otro campo a capturar⁷⁸.

⁷⁴ Así, por ejemplo, la creación del Ministerio de Comercio Exterior durante el gobierno Gaviria permitió deslindar las negociaciones de comercio exterior en el marco de la apertura de la política comercial (y de paso romper algunas resistencias mostradas por el ministro de Desarrollo, Ernesto Samper). En el nuevo ministerio se buscaba agrupar “un pequeño equipo de muy calificados y expertos negociadores [...] que llevaran a cabo de manera eficiente y acorde con una estrategia claramente definida y sustentada, las negociaciones asociadas al ámbito del comercio exterior”, Oscar Marulanda Gómez, *Economía política...*, p. 181.

⁷⁵ Solamente en los organismos de control, como la Contraloría General, se mantuvo una influencia más directa de los “políticos tradicionales” hasta fines de la década de 1990.

⁷⁶ A manera de ilustración, esos son los casos de Álvaro Uribe Vélez, quien fue ponente de la reforma laboral de 1990 y de la reforma al régimen de seguridad social en 1993, o de Víctor Renán Barco, parlamentario experto en materia de políticas de tributación y ponente de casi la totalidad de los proyectos de reforma en ese campo, presentados al Congreso en los últimos tres lustros.

⁷⁷ Véase Ives Dezalay y Bryant Garth, *La internacionalización...*, *op. cit.*

⁷⁸ En el caso colombiano no se puede considerar una distinción tajante entre “élite intelectual de la producción política” y “política profesional”. La élite intelectual ha demostrado más bien una fuerte capacidad de adaptación a las configuraciones del régimen político (clientelista, corrupto, mafioso); su despliegue ha sido bajo el amparo y en alianza con la “política profesional” tradicional.

Élite intelectual y gobiernos

Sobre las configuraciones específicas de la élite intelectual de la producción política durante este período incidieron, sin duda, las tendencias del proceso político en general y, en particular, los desenlaces de los procesos electorales. Si bien, como se ha podido apreciar, a lo largo del período se garantizó la continuidad de la producción política de las reformas y del ajuste, la conformación de los respectivos gabinetes ministeriales y de los equipos económicos estuvo influida por el perfil del respectivo presidente electo, con mayor razón en un régimen político sustentado en gran medida en el poder presidencial.

En indiscutible el papel jugado, por ejemplo, por el presidente César Gaviria Trujillo para impulsar e imponer las reformas de la apertura económica y de la modernización del Estado. Gaviria, economista, político profesional, con una larga historia de clientelismo dentro del Partido Liberal desde su época de alcalde en la natal Pereira, ya había incidido, en calidad del miembro del sanedrín del gobierno anterior (de Virgilio Barco) en el fortalecimiento de la facción ortodoxa de la élite intelectual, primero en su calidad de ministro de Hacienda y Crédito Público, y luego como ministro de Gobierno. Con la llegada a la presidencia en 1990, conformó un equipo económico claramente comprometido con la orientación neoliberal de las políticas de reforma y ajuste estructural encabezado por Rudolf Hommes⁷⁹, como ministro de Hacienda y Crédito Público, y Armando Montenegro⁸⁰, como director del Departamento Nacional de Planeación⁸¹. Junto con estas cabezas visibles fueron vinculados

⁷⁹ Hommes, ingeniero industrial de la Universidad de los Andes, magíster en Administración en la Universidad de Sacramento y Ph.D. en Administración en MIT (1973) ya tenía una trayectoria importante. Había sido miembro del equipo asesor de Rodrigo Botero Montoya siendo éste ministro de Hacienda (1974-1976), director de Crédito Público y asesor de la Junta Monetaria de Colombia (1987-1988), miembro de la comisión para la modernización del Estado (1989-1990). En la década de 1980 también se había desempeñado como consultor del Banco Mundial. Después de su salida del ministerio y de desarrollar labores de consultoría con organismos multilaterales, el sector público y los grupos económicos, “reaparecería” como gerente de empalme económico del presidente Álvaro Uribe Veléz, y luego como asesor presidencial entre agosto de 2002 y abril de 2004.

⁸⁰ Montenegro, ingeniero industrial de la Universidad Javeriana, Ph.D. en Filosofía de la Universidad de Nueva York (1983), se había desempeñado como asesor para asuntos cafeteros, asesor de la Junta Monetaria y director del grupo de investigaciones económicas del Banco de la República, entre otros. Luego sería director ejecutivo alterno del Banco Mundial y presidente de Anif.

⁸¹ Del equipo del DNP también hicieron parte Juan Luis Londoño (fallecido, *tecnopol* importante en la formulación de un enfoque neoliberal de la política social, ministro de Protección Social del actual gobierno), Cecilia María Vélez (actual ministra de Educación) y Hernando José Gómez (posteriormente codirector del Banco de la República y en la actualidad jefe de las negociaciones del TLC con Estados Unidos) en calidad de subdirectores.

al equipo gubernamental, en calidad de consejeros presidenciales o de ministros, jóvenes profesionales con formación doctoral en universidades estadounidenses, que merecieron el calificativo del “*kinder* de Gaviria”. El conjunto del gabinete ministerial denotaba en todo caso el peso de los políticos tradicionales y las fórmulas transaccionales propias de un régimen político bipartidista (liberal-conservador) en el que asomaban nuevas fuerzas políticas como el M-19 (cuyo comandante, Antonio Navarro Wolf, fue designado ministro de Salud). Gaviria incorporó en su equipo ministerial a integrantes que mostrarían algunas discrepancias con las *formas* de las reformas, como ya se dijo (tal fue el caso, primero, de Ernesto Samper, en calidad de ministro de Desarrollo y, luego, de José Antonio Ocampo, en calidad de ministro de Agricultura). Por otra parte, dados los diseños constitucionales de 1991, Gaviria tuvo la facultad de integrar la primera Junta Directiva del Banco de la República⁸².

Con la llegada de Ernesto Samper Pizano a la Presidencia (1994-1998), economista, político profesional, que construyó su propia maquinaria dentro del Partido Liberal, con un cierto apoyo inicial de Alfonso López Michelsen, ingresó al gobierno la “facción heterodoxa” de la élite intelectual, encabezada por Guillermo Perry Rubio⁸³, ministro de Hacienda y Crédito Público, y José Antonio Ocampo⁸⁴, director del Departamento Nacional de Planeación. Ade-

⁸² Entre 1991 y 1993 hubo un junta directiva provisional (art. 52 transitorio de la Constitución) a la que pertenecieron Francisco Ortega (1991-1992, como gerente); Miguel Urrutia (1991-1992, 1993, como gerente); María Mercedes Cuéllar, Roberto Junguito, Carlos Ossa Escobar, Fernando Copete Saldarriaga (1991-1993); Néstor Humberto Martínez (1991-1992); Oscar Marulanda y Hernando José Gómez (1993). En 1993 se integró la primera junta directiva del Banco de la República, según lo preceptuado en la Constitución de 1991, con María Mercedes Cuéllar, Roberto Junguito, Oscar Marulanda, Salomón Kalmanovitz, Hernando José Gómez y Miguel Urrutia (quien además hacía las veces de gerente general). La junta era presidida por Rudolf Hommes en su calidad de ministro de Hacienda.

⁸³ Perry desempeñó el cargo hasta 1996, cuando se retiró para asumir el Ministerio de Minas y Energía (1996-1998). Luego entraría al equipo del Banco Mundial como economista en jefe para América Latina, cargo en el que se desempeña actualmente.

⁸⁴ Ocampo desempeñó el cargo hasta 1996, cuando asumió el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Tenía una larga trayectoria en el sector público, vinculado especialmente a labores de consultoría: en 1980-1981, fue miembro de la Misión de Finanzas Intergubernamentales Bird-Wiesner; en 1982-1983, miembro de la Comisión Asesora sobre Reforma Fiscal; en 1983-1985, miembro de las Comisiones Asesoras sobre Gasto Público; en 1985-1986, coordinador nacional de la Comisión de Empleo, Misión Chenery; en 1989-1990, miembro de la Comisión Técnica sobre Asuntos Cafeteros; en 1990-1991, asesor del Consejo Directivo de Comercio Exterior de Colombia; en 1992, asesor del Consejo Gremial Nacional; en 1993, asesor del Ministerio de Comercio Exterior para las negociaciones del Grupo de los Tres. Posteriormente, en 1998, se incorporó a la Cepal, donde sería designado director ejecutivo. Desde 2004 se desempeña como secretario general adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales.

más de Perry y Ocampo fueron incorporados Antonio Urdinola, Cecilia López Montaña, Antonio Hernández Gamarra (ministro de Agricultura) y Leonardo Villar (viceministro técnico de Hacienda). Los dos últimos fueron designados por el presidente como codirectores del Banco de la República, junto con Luis Bernardo Flórez en 1997. Con estos nombramientos, se afirmó entonces, se pretendía modificar el balance marcadamente monetarista exhibido por la junta directiva designada en el gobierno Gaviria. Pese a la situación política del gobierno de Samper, el equipo económico se sostuvo durante casi toda la administración, aunque se apreció una alta rotación en los cargos de dirección entre Perry, Ocampo y López Montaña. En este mandato se vinculó también a algunos economistas egresados o docentes de la Universidad Nacional de Colombia como Juan Carlos Ramírez (subdirector y director del DNP entre 1995 y 1996), Gabriel Misas y Astrid Martínez, entre otros. El gabinete ministerial del gobierno de Samper fue manifestación de la inestabilidad política de esa administración; se vio sometido a permanentes cambios e incorporó siempre fórmulas transaccionales con “políticos tradicionales” a fin de garantizar la “gobernabilidad” de la administración y la permanencia del presidente hasta el final del mandato. Como ya se dijo, en lo esencial, este gobierno prosiguió con las políticas neoliberales de reforma y ajuste estructural.

Andrés Pastrana Arango, abogado de la Universidad del Rosario, producto típico del nuevo *marketing* mediático, conformó un sanedrín con sus amigos personales más cercanos. Algunos de ellos, como Jaime Ruiz Llano (quien dirigió el DNP durante el primer año de gobierno), conformarían el equipo económico de partida. Pastrana reforzó la facción ortodoxa, cuyas posiciones burocráticas se habían debilitado en el gobierno anterior; además de imprimirle su propio acento, al equipo se incorporaron miembros de la élite provenientes de la administración Gaviria. Además de Ruiz, hicieron parte del equipo Juan Camilo Restrepo y Juan Manuel Santos (como ministros de Hacienda y Crédito Público)⁸⁵; Mauricio Cárdenas Santamaría y Juan Car-

⁸⁵ Restrepo, abogado de la Universidad Javeriana, Ph.D. en Derecho Administrativo de la Universidad de París, con cursos de economía en la *London School of Economics*, representa el caso del político profesional (del Partido Conservador) con formación técnica (en el campo de la finanzas públicas). Antes de ser ministro del gobierno Pastrana (1998-2000), fue ministro de Minas y Energía del gobierno Gaviria (1991-1992); director de la campaña electoral de Pastrana (1993-1994); senador de la República (1994-1998). Santos, economista y administrador de empresas, con estudios de economía en la *London School of Economics* y la Universidad Harvard, por su parte, integrante de una de las familias oligárquicas del país, propietaria del grupo económico de *El Tiempo*, fue ministro de Comercio Exterior de Gaviria, antes de asumir como ministro de Pastrana (2002-2004). Su papel en el impulso de los acuerdos con el FMI y la “segunda ola de reformas estructurales” (neoliberales) fue central.

los Echeverry (como directores del DNP)⁸⁶; también Martha Lucía Ramírez (ministra Comercio Exterior), Luis Carlos Valenzuela (ministro de Minas y Energía), entre otros. Pastrana reconfiguró la junta directiva del Banco de la República y reforzó las posiciones ortodoxas, una vez vencido el período de los miembros designados por Samper. En su mandato ingresaron Sergio Clavijo, Fernando Tenjo, Carlos Caballero Argáez. De la misma forma que en los gobiernos anteriores, el gabinete ministerial de Pastrana sufrió permanentes cambios. También en este caso la fórmula transaccional de vinculación de políticos profesionales o de “recomendados” funcionaría como mecanismo de aseguramiento de la “gobernabilidad”.

La élite intelectual de la producción política del gobierno de Álvaro Uribe Vélez ha conjugado la experiencia de los que podrían definirse como la “primera generación” de *tecnopols* (Rudolf Hommes, Roberto Junguito) con una “segunda generación”, formada a la sombra de la políticas del Consenso de Washington, con una orientación claramente ortodoxa y sin las ambigüedades (oscilantes entre la ortodoxia y la heterodoxia) de la primera. En esta nueva generación no queda resquicio alguno de “política nacional”; su perspectiva es definitivamente transnacional, de “caja de resonancia” de las políticas de los organismos multilaterales, las empresas multinacionales y el gobierno de Estados Unidos; antes que funcionarios del Estado colombiano parecieran serlo más bien de esas instancias. Actualmente, el curso de la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos es una buena demostración de ello. La producción política de la élite se ha centrado en dar continuidad a lo que ahora es definido como la “segunda generación de reformas estructurales”; por otra parte, en sustentar “técnicamente” la relación entre seguridad y economía, para contribuir a fundamentar una perspectiva económica de la política de “seguridad democrática” del gobierno de Uribe Vélez.

⁸⁶ Cárdenas, economista y magíster en Economía de la Universidad de los Andes, Ph.D. en Economía de la Universidad de California, había sido ministro de Desarrollo al final de la administración Gaviria; había dirigido la Misión para el Estudio y Reforma del Mercado de Capitales (1995); se desempeñó como director ejecutivo de Fedesarrollo (1996-1998). Antes de asumir la dirección del DNP (1999-2000), fue ministro de Transporte (1998-1999). Actualmente es director de Fedesarrollo. Echeverry, por su parte, economista de la Universidad de los Andes, filósofo de la Universidad Complutense de Madrid, Ph. D. en Economía de la Universidad de Nueva York, hizo su carrera en el Banco de la República durante la década de los noventa, donde desempeñó diversos cargos intermedios; como subdirector del DNP (1999-2000) fue subalterno de Cárdenas. De 2000 a 2002 asumió la dirección del DNP. Actualmente es decano de Economía de la Universidad de los Andes.

Transnacionalización

Durante este período, por otra parte, fue notoria la mayor presencia de los organismos multilaterales en el diseño e implantación de la política económica, en cierta forma sincronizada y de complementación mutua. Oscar Marulanda señala que al inicio de la década de 1990, “por el lado del FMI las recomendaciones apuntaban esencialmente hacia la imperiosa necesidad de ampliar y profundizar el proceso de saneamiento fiscal [...]. Por el lado del Birf, las recomendaciones apuntaban hacia la necesidad de complementar lo anterior con una ampliación y profundización de la apertura comercial, al igual que con una reforma y liberalización del sector financiero. El BID, por su parte, venía poniendo énfasis en la necesidad de desregular y liberalizar el régimen de inversión extranjera”⁸⁷. Tal enfoque de los organismos multilaterales encontró su expresión precisamente en el paquete de reformas estructurales y de ajuste fiscal del gobierno Gaviria. El “acompañamiento” de los organismos multilaterales a los procesos de reforma estructural, manteniendo en gran medida las respectivas “especialidades”, continuó durante toda la década. Al finalizar la década de los noventa, el “acompañamiento” devino en control directo sobre la producción de política económica con la firma del acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional, que entraría en vigencia en diciembre de 1999. En tal acuerdo y en los que se firmarían posteriormente, se señaló de manera expresa la agenda de reformas a adelantar.

El reforzamiento de la presencia de los organismos multilaterales en la producción política apuntaló con mayor vigor, como es obvio, la orientación ortodoxa de la política económica, aunque también daba cabida a enfoques menos ortodoxos; igualmente contribuyó a la monopolización de la producción de política económica por parte de la élite intelectual que, merced a su identidad programática con las políticas de los organismos multilaterales, no sólo afianzaba la captura de instituciones clave del gobierno de la economía, sino que abría nuevos espacios de circulación de la élite: la circulación transnacional. Desde la década de 1990, se tornaría más frecuente la vinculación de miembros de la élite intelectual colombiana con los organismos multilaterales. El caso más común ha sido en la forma de actividades de consultoría⁸⁸. No obstante, también se aprecian labores funcionariales en tales organismos⁸⁹.

⁸⁷ Oscar Marulanda Gómez, *Economía política...*, op. cit., p. 191.

⁸⁸ Es el caso, por ejemplo, de Luis Jorge Garay, Oscar Marulanda, Sergio Clavijo, Guillermo Perry, Mauricio Cárdenas, Fernando Rojas, Eduardo Wiesner.

⁸⁹ Oscar Marulanda se desempeñó como director para Perú y Colombia del BID al inicio de la década de 1990; Roberto Junguito Bonnet se desempeñó como Economista Responsable

De esa forma, puede aseverarse que se ha venido constituyendo y reforzando la dimensión transnacional de la élite intelectual de la producción política (o su “desnacionalización”)⁹⁰. Esa dimensión se expresa igualmente a través de la participación en otro tipo de instituciones como la Cepal y la Organización de las Naciones Unidas⁹¹. Así mismo, en el desarrollo de vínculos académicos, la participación en seminarios y encuentros⁹² y la organización de eventos internacionales⁹³.

Nuevos campos en disputa

En razón de los diseños constitucionales de 1991, durante este período se configura un nuevo campo de disputa, en el que por momentos pareciera que se restringe el campo de poder que ha desplegado la élite intelectual de la pro-

de Colombia en el FMI a partir de 1999, luego de hacer parte de la comisión negociadora del acuerdo firmado ese año con el Fondo; Guillermo Perry se desempeña en la actualidad como Economista en Jefe para América Latina del Banco Mundial. Luis Alberto Moreno fue designado director ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo en julio de 2005.

⁹⁰ Tal dimensión refuerza a la vez la presencia de los organismos multilaterales, pues sus recetas son acogidas sin mayor discusión, como ocurrió en el caso de los acuerdos con el FMI, que fueron aceptados de manera consensuada por la élite intelectual. Dentro de la “élite criolla” ni siquiera se han reproducido abiertamente las discrepancias planteadas por Joseph Stiglitz, frente a las políticas impuestas por tales organismos durante las últimas décadas, en sus conocidos textos *El malestar en la globalización* (2002) y *Los felices noventa. La semilla de la destrucción* (2003), editadas por Taurus. Tales textos fueron en todo caso útiles para alimentar las posturas de la “nueva izquierda” y de algunos miembros de la élite que se desplazan hacia el “centroizquierda”.

⁹¹ José Antonio Ocampo fue director ejecutivo de la Cepal hasta 2005; luego pasó a desempeñar labores en la ONU.

⁹² “A principios de 1998 la entidad Carnegie Edowment y el Instituto de Desarrollo del Banco Mundial organizaron el primer encuentro del Carnegie Economic Reform Network (la red de reforma económica de Carnegie), al que asistieron políticos tecnócratas como Domingo Cavallo, Alejandro Foxley, Jaime Serra, Moisés Naím y el colombiano Guillermo Perry”, en Ives Dezalay y Bryant G. Garth, *La internacionalización...*, op. cit., p. 277.

⁹³ Por ejemplo, en febrero de 1996 se realizó en Bogotá la Conferencia Internacional sobre Banca Central en América Latina, que contó con la participación de la élite intelectual transnacional experta en materia de banca central, justo en un momento en el que se discutía con cierta vehemencia la necesidad de reformar el régimen de autonomía existente en Colombia. En el evento participaron como ponentes colombianos, Guillermo Perry, ministro de Hacienda y Crédito Público, César González, presidente de Asobancaria, y Javier Fernández Riva, presidente de Anif. Las memorias de la conferencia fueron recopiladas por Ernesto Aguirre, consejero jurídico principal del Departamento Jurídico del Fondo Monetario Internacional, Roberto Junguito Bonnet, co-director de la Junta Directiva del Banco de la República, y Geoffrey Millar, profesor de la Universidad de Nueva York, director del Centro de Estudios de Bancos Centrales. Véase *La banca central en América Latina. Aspectos jurídicos y económicos*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Banco de la República, 1997.

ducción política. La definición de ese campo de disputa, aunque ocurre dentro de la institucionalidad del Estado, es más bien inestable; por momentos registra zonas con conflictos fuertes, en otros, contribuye al afianzamiento de las políticas de reforma y ajuste estructural. Se trata de la disputa entre las instancias de dirección de la economía controladas por la élite intelectual y la Corte Constitucional⁹⁴.

Según Marco Palacios, “desde la Constitución de 1991, los economistas que ocupan altos cargos estatales deben librar una lucha legitimadora cada vez más ardua y compleja con los abogados que dictan las sentencias en los altos tribunales de justicia del país [...] Este conflicto, planteado como si fuera ideológico y social, podría entenderse como una lucha entre economistas de un lado, y abogados del otro, en la que ambos reclaman legitimidad de jurisdicción profesional sobre el amplio campo de las políticas económicas y sus efectos sociales”⁹⁵. A mi juicio, más allá de una lucha interprofesional, el origen institucional de tal disputa se encuentra en la afectación de la política de ajuste fiscal que pueden producir las acciones constitucionales para la protección de los derechos fundamentales, especialmente la acción de tutela, y los efectos fiscales y sobre la regulación de la economía que pueden generarse por el control de constitucionalidad que ejerce la Corte sobre las normas expedidas por el Congreso y sancionadas por el gobierno. Cuando la Corte ha proferido fallos que, a juicio de la élite intelectual, afectan las políticas de reforma y de ajuste, las críticas son radicales y agudas; cuando, por el contrario, sus fallos se ajustan a los lineamientos de la producción política, se destaca su sensatez⁹⁶.

La inestabilidad que se expresa en este campo de disputa (que no afecta en todo caso los lineamientos esenciales de la producción política neoliberal)

⁹⁴ Desde otra perspectiva, podría considerarse en este aspecto el papel y la función de control que desempeña el Contralor General de la República, quien en ocasiones puede aparecer como crítico de políticas de reforma neoliberal. También en la Contraloría se ha apreciado —pese al origen político del cargo— la llegada de *tecnopols*. Tales son los casos de Carlos Ossa Escobar y del actual contralor, Antonio Hernández Gamarra.

⁹⁵ Marco Palacios, *De populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder*, Bogotá, Editorial Planeta, Colección Grandes Temas, 2001, p. 101.

⁹⁶ Para una lectura de las posiciones de los miembros de la élite, véanse Sergio Clavijo, *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*, Bogotá, D.C., Alfaomega, Cambio, 2001; Salomón Kalmanovitz, “Formas de pensar jurídicas y económicas” (mimeo), Bogotá, D.C., 2001; Eduardo Wiesner, “El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional veinte años después”, ponencia presentada en las *XXVIII jornadas colombianas de derecho tributario*, Cartagena de Indias, 18-20 de febrero de 2004; y Juan Carlos Echeverry, *et al.*, “La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal”, Bogotá, D.C., Documento Cede, Universidad de los Andes, 2004.

es la que ha llevado a la facción más ortodoxa de la élite a exigir una reforma constitucional que excluya del ordenamiento jurídico la posibilidad del control de constitucionalidad en materia económica y que restrinja (o elimine) los efectos fiscales de las acciones constitucionales de protección de los derechos fundamentales. Dado el origen político de la conformación de la Corte Constitucional, pareciera ser que los conflictos en este campo en disputa se pretenden resolver con base en la elección de miembros cuyo perfil pueda garantizar una mayor identidad con las políticas de reforma y de ajuste⁹⁷.

Nuevos campos de acción de la élite intelectual

Al considerar la expansión y profundización de los campos de acción de la élite intelectual de la producción política, como rasgo principal de este período, debe registrarse el creciente papel desempeñado por el trabajo de las “misiones técnicas o de expertos”⁹⁸ y por las labores de asesoría y consultoría⁹⁹, que ya se apreciaban –en menor medida– en la década de 1980. Por esta vía se constituye un campo importante para el ejercicio profesional y el despliegue del conocimiento especializado y la conformación de equipos transitorios de trabajo, que resulta del mayor significado para la expansión de la élite. Con esta modalidad de trabajo, se está en presencia de una forma de crecimiento de la élite intelectual (contratada por el Estado), que cumple una doble función: garantiza su reproducción, cuando se rompe la fluidez en su circulación; posibilita la incorporación de nuevos miembros o su cooptación, cuando se trata, por ejemplo, de intelectuales críticos. Por otra parte, se trata de la función intelectual propiamente dicha. Las “misiones técnicas o de expertos” elaboran diagnósticos, establecen marcos de actuación y diseñan lineamientos probables (en la forma de escenarios) de la producción política en campos de reforma; las labores de asesoría y consultoría desempeñan una función similar, en campos más específicos. Estas actividades se convierten en una de las

⁹⁷ Al respecto, véase Oscar Mejía Quintana y Carolina Galindo Poblador, “La tercera Corte Constitucional: tensiones y desplazamientos. El giro de la Corte Constitucional de la jurisprudencia social a la neoliberal en la Constitución del 91”, ponencia presentada en el seminario internacional “Élites, poder y política en América Latina”, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, 2 al 4 de mayo de 2005.

⁹⁸ Tal ha sido el caso, por ejemplo, de la Misión del Mercado de Capitales, dirigida por Mauricio Cárdenas Santamaría; de la Misión del Gasto Público, dirigida por Gabriel Rosas y, más recientemente, de la Misión del Ingreso Público.

⁹⁹ Estas labores se adelantan de manera individual o institucional. Las instituciones de mayor preferencia para el desempeño de estas actividades son Fedesarrollo, el Centro de Estudios para el Desarrollo, Cede, de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Universidad Nacional de Colombia.

fuentes importantes del diseño específico de formas de producción política por parte de la élite intelectual en el Estado.

En una perspectiva similar puede ser considerada la expansión del campo de la élite intelectual de la producción política a la dirección de algunos de los principales gremios económicos del país. Tales cargos han cumplido en algunas ocasiones el papel de “estaciones” en la circulación de la élite¹⁰⁰. Ésta ha desempeñado en este caso una función de “correa de transmisión” de los intereses de facciones capitalistas en el diseño específico de la producción política en campos especializados, en ocasiones a la medida de tales intereses. Desde las posiciones de dirección se ha propiciado la investigación puntual en los sectores del respectivo gremio y, además, se han promovido publicaciones periódicas especializadas que han reforzado el campo de la élite intelectual.

Miembros de la élite con trayectoria han incursionado también en el mundo de los negocios capitalistas. Dada su experticia y conocimiento de las políticas globales, que han coadyuvado a implantar, se destacan especialmente en las labores de consultoría y asesoría en la llamada banca de inversión. En otros casos pertenecen a las juntas directivas de empresas de los principales grupos económicos del país. También hay ejemplos de incursión directa en los negocios, o de la realización de operaciones fraudulentas, como en el caso del Banco del Pacífico, que comprometió –según el congresista Gustavo Petro– a miembros importantes del equipo de gobierno de Andrés Pastrana¹⁰¹. A este

¹⁰⁰ Sobre todo, deben destacarse los vínculos de miembros de la élite con los gremios del negocio financiero. Por Anif han pasado, por ejemplo, Javier Fernández Riva (1974-1996), quien al salir del gremio crearía su firma de consultoría Fernández Rivas Asociados; Armando Montenegro (1996-2001), quien fuera director del DNP en el gobierno de Gaviria y actualmente es socio de Ágora, un banco de inversión; Fabio Villegas (2002-2005), quien fuera uno de los hombres de confianza del presidente Gaviria y actualmente preside la compañía de transporte aéreo Avianca. Sergio Clavijo asumió la dirección de Anif en 2005, luego de que culminara su período como codirector del Banco de la República. Asobancaria fue presidida por Carlos Caballero Argáez, quien luego fuera ministro de Minas y Energía en el gobierno de Pastrana y fuera designado codirector del Banco de la República; también por César González Muñoz (1992-1996) y Flor Ángela Gómez; por Jorge Humberto Botero (1998-2000), quien venía de dirigir Asofondos y actualmente se desempeña como ministro de Comercio Exterior y ha jugado un papel clave en la negociación del TLC con Estados Unidos. Asobancaria es presidida actualmente por Patricia Cárdenas Santamaría, hermana de Mauricio Cárdenas, actual director de Fedesarrollo, ex ministro de Transporte del gobierno de Pastrana, e hija de Jorge Cárdenas Gutiérrez, quien por varios lustros presidiera la Federación Nacional de Cafeteros (el principal gremio económico hasta la década de 1990).

¹⁰¹ Se trata, entre otros, de Luis Alberto Moreno, Luis Fernando Ramírez y Fanny Kertzman; también de Luis Fernando Londoño. “Era el sanedrín presidencial el que estaba implicado en el escándalo del manejo fraudulento de un banco al que arruinaron los autopréstamos, no pagados, a empresas fantasmas. También fueron los funcionarios del gobierno de Pastrana

último “campo de desempeño” de miembros de la élite de la producción política, se le podría agregar otro, el de la “zona gris” de la nueva “corrupción técnica”, difícil de comprobar, precisamente porque se desenvuelve en el marco de los diseños institucionales de las políticas de reforma y ajuste estructural¹⁰². En ese sentido, falta por explorar y analizar –no existe por lo pronto información– el papel desempeñado por la élite de la producción política o por miembros de ella en relación con la consolidación de las estructuras mafiosas del capitalismo colombiano durante este tercer período objeto de análisis.

Producción de la comunicación

Durante este período, por otra parte, la producción política de la élite devino igualmente en producción de la comunicación, a través de diversos mecanismos. La producción de una política de reformas estructurales se acompañó de la activación de dispositivos mediáticos mediante los cuales el discurso de las élites intelectuales pudo ser difundido masivamente por los medios de comunicación (prensa escrita, radio, televisión), cuya propiedad se encuentra concentrada en manos de algunos de los principales grupos económicos del país. Al mismo tiempo, durante el período surgieron publicaciones especializadas que han desempeñado una función similar, aunque más focalizada, hacia sectores empresariales, de funcionarios públicos, profesores y estudiantes universitarios y profesionales especializados¹⁰³. A la conversión del diario conservador *La República* en un diario económico en la década de 1980, le siguió la fundación de *Portafolio*, por parte de la casa editorial de *El Tiempo*, en septiembre de 1994 (ambas publicaciones, aunque se precian de cierto “pluralismo” e independencia, poseen una línea editorial en la que predominan las posiciones ortodoxas). Así mismo de la creación de la revista *Dinero*, por parte de Felipe López y Jorge Ospina Sardi en 1994, que también posee

encargados de la vigilancia bancaria y la recaudación de impuestos, quienes permitieron –para salvar el banco de los amigos del presidente– que las consignaciones de los ciudadanos colombianos hechas con la ingenua intención de pagar sus impuestos al Estado, se perdieran en la maraña financiera construida por el Banco del Pacífico”. Véase Gustavo Petro, *El caso del Banco del Pacífico*, Bogotá, D.C., Intermedio Editores, 2005, p. 10.

¹⁰² Es el caso de las múltiples denuncias que han involucrado a miembros de la élite en relación con casos de detrimento de patrimonio público y de favorecimiento de inversionistas privados a lo largo de los últimos tres lustros.

¹⁰³ En etapas precedentes habían aparecido, entre otras, además de *Coyuntura Económica* de Fedesarrollo, la revista *Nueva Frontera* (cerca a las tesis cepalinas), *Estrategia Económica y Financiera* (de propiedad de Rodrigo Botero, María Mercedes Cuéllar y Rudolf Hommes, entre otros), que jugara un papel clave en los debates que precedieron las reformas de la apertura económica.

una línea editorial ortodoxa. En 1996 se disuelve la sociedad López-Ospina, y éste último vuelve a publicar la revista *La Nota Económica* –alineada con la ortodoxia–, que había fundado junto con Fanny Kertzman y Carlos Caballero Argáez (como socio minoritario) en 1987. Estos medios han jugado un papel central en la producción de una “opinión pública” a favor de las reformas estructurales y el ajuste fiscal durante los últimos lustros¹⁰⁴. Miembros de la élite, a través de sus columnas en estas publicaciones, se convierten al mismo tiempo en productores de opinión.

Otro componente de la gestión comunicativa a considerar se refiere a la producción académica de la élite intelectual, la cual se constituye a la vez en referente obligado de la comunidad epistémica y de la formación de nuevas generaciones de economistas y de otras disciplinas afines como finanzas y relaciones internacionales, administración y ciencia política. La élite intelectual se caracteriza en ese sentido por una alta versatilidad, pues algunos de sus miembros circulan fácilmente entre la política, la tecnocracia y la academia¹⁰⁵. En la consolidación de esta “función académica” de la élite intelectual ha jugado un papel central el autorreferenciamiento de su producción¹⁰⁶.

Una valoración general

En suma, como se ha podido apreciar durante este período, la élite intelectual de la producción política desarrolló dos nuevos rasgos que han resultado del mayor significado:

- A) La configuración en forma de red, que le ha permitido articular, circular y proyectar en diversos ámbitos su presencia, así como actuar en la forma de “intelectual colectivo” en el Estado, los organismos multilaterales, las empresas multinacionales, los grupos económicos, las empresas propias, los gremios económicos, los medios de comunicación, el sector académico y los centros de investigación.

¹⁰⁴ Las campañas de “formación de opinión” se han presentado sobre todo en los campos con alto potencial de conflictividad social (reformas laborales, privatizaciones, reformas al régimen de transferencias, reformas al régimen de pensiones, entre otros).

¹⁰⁵ Tal ha sido el caso especialmente de José Antonio Ocampo, Guillermo Perry Rubio, Salomón Kalmanovitz y Juan Luis Londoño, entre otros. Más recientemente de Sergio Clavijo, Juan Carlos Echeverry y Armando Montenegro.

¹⁰⁶ A pocos días de publicado el libro de Armando Montenegro y Rafael Rivas, *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*, Bogotá, Taurus, 2005, ya habían aparecido las reseñas de Hommes y Caballero Argáez en sus columnas del diario *El Tiempo*, recomendando su lectura.

- b) La configuración multifacética (funcionario político, tecnócrata, consultor, asesor, empresario, académico, investigador) que le ha permitido consolidar, ampliar y profundizar los campos de la producción política e incluso crear nuevos, así como reforzar la noción de “intelectual colectivo”.
- c) Ambos rasgos, considerados en sus interrelaciones e interacciones, además de haber potenciado las posibilidades de la élite de la producción de política económica en nuestro país, aseguraron unas condiciones de reproducción ampliada extensiva, contribuyeron al desarrollo de nuevas generaciones y propiciaron su organización jerárquica, con mayor o menor cercanía respecto de la élites dominantes (económicas y políticas).

Consideraciones finales

Finalmente, al intentar un balance de los rasgos más generales y sobresalientes de la producción de política económica por parte de la élite intelectual y, con ello, de las configuraciones de la élite misma, se podría señalar:

A) La pretensión de profundización y ampliación sistemática a todos los campos de la vida social, sobre presupuestos de una transformación sustancial de las reglas de juego existentes, razón por la cual la noción de “reforma estructural” se vinculará a la producción política.

B) La marcada “juridización” de la producción política, en el sentido de que el proyecto político debe ser incorporado sistemáticamente al ordenamiento jurídico. Con la “juridización” se busca el blindaje jurídico del proyecto político de las “reformas”. En ese aspecto, los procedimientos constitucionales y legales de la producción política merecerán especial atención, y darán lugar a la irrupción de nuevos campos de disputa y transacción inter élites: entre economistas y abogados; o al surgimiento y consolidación de nuevas formas de intersección, por ejemplo a través de las suministradas por la corriente del “análisis económico del derecho” (sí al ordenamiento jurídico, pero sujeto a las reglas neoclásicas).

c) El acompañamiento de la producción política con un nuevo aparato estatal, expresión de los procesos de reforma y de los lineamientos de política en los diferentes campos de la vida económica y social. En especial deben mencionarse, la banca central autónoma, la aparición de nuevos ministerios sectoriales junto con la desaparición o fusión de otros, la creación de nuevas instituciones de policía administrativa (superintendencias) y de regulación

técnica de mercados (comisiones de regulación), el surgimiento de nuevas instituciones de la regulación social, entre otros.

D) La “juridización” de la producción política, con su correspondiente andamiaje estatal conlleva igualmente la ampliación y la profundización de la captura del Estado por parte de la élite intelectual de la producción política. En especial, es evidente el “imperialismo” de los economistas en la tecnocracia.

E) La vinculación plena de la producción política con la producción transnacional de política de reforma, en particular de los organismos multilaterales, del gobierno de Estados Unidos y de algunas empresas transnacionales. La élite intelectual se manifiesta abiertamente como intérprete de un “interés capitalista global”. Algunos de sus integrantes obtienen incluso reconocimiento al ser vinculados a las redes elitistas de las entidades multilaterales.

F) La relación de la producción política con la guerra interna (en una oscilación que se mueve entre la negociación política y el escalamiento militar) se constituye en fundamento adicional de las transformaciones de la economía y del Estado, del “ajuste fiscal” y los intereses geopolíticos estadounidenses en América Latina. Tal producción adquirió una nueva dimensión a través de la construcción de la relación entre guerra (seguridad) y economía, en especial en el gobierno de Uribe Vélez, pero tiene sus antecedentes en la declaratoria de “guerra integral” a la insurgencia por parte de la administración Gaviria y luego en el Plan Colombia, iniciado por el gobierno Pastrana.

G) La producción política de reformas se erige en verdadera cruzada ideológica contra las diversas expresiones de oposición, las cuales se hacen aparecer como fuerzas reaccionarias y conservadoras frente a los embates de la modernización; incorpora formas de criminalización de la protesta obrera y social; refuerza los aparatos represivos del Estado (incluida la legislación), al tiempo que desarrolla nociones de democracia incluyente y participativa.

H) A medida que avanza el proceso de implantación de políticas de reforma, y en presencia de efectos económicos y sociales negativos, se han incorporado junto con el enfoque neoclásico, argumentos neoinstitutionalistas y de la elección social. En ese aspecto, la producción política tiende a sustentarse pragmáticamente y de manera ecléctica; ello le facilita erigirse en un especie de “pensamiento único” dentro de la élite intelectual, ahora con muy pocos matices, más difusos que respecto a la década de 1980. El carácter aparentemente técnico de la producción de política económica se refuerza; socialmente, pretende consolidarse un concepto de neutralidad basado en decisiones de

un conocimiento experto y especializado, frente a una realidad que sólo podría ser comprendida por expertos y especialistas. De esa forma, el autoritarismo de la producción política pareciera legitimarse.

i) La producción política pareciera estar precedida por “grandes debates nacionales” en los que intervienen funcionarios gubernamentales, del Banco de la República, miembros del Congreso, de los partidos políticos, representantes de los grupos económicos, de los gremios del capital, en los medios masivos de comunicación (que además se ha reforzado con la aparición en los años noventa de medios como *Portafolio* y las revistas *Dinero* y *La Nota*). Realmente, se trata de debates entre los miembros de la élite que circulan por todas esas instancias o tiene presencia en ellas. En sentido estricto, la producción política por parte de la élite deviene en producción de la comunicación.

j) La conducción política de la producción política de reformas se encuentra concentrada en manos del poder ejecutivo, que funge claramente como “intérprete” del nuevo espíritu capitalista, y es reforzada por la junta directiva del Banco de la República y refrendada por los continuos apoyos (con algunas excepciones transitorias) de los organismos multilaterales y del gobierno de Estado Unidos. Ese rasgo de la producción política de la élite es posible merced a un poder legislativo dócil, plegado a los intereses del poder ejecutivo y “comprado” de manera reiterada mediante los mecanismos del presupuesto que “técnicamente” permite el régimen de presupuesto, por la vía de la contratación y del clientelismo del empleo público. El control judicial ha sido selectivo; en general no ha actuado como contrapeso de las políticas de reformas, salvo en contadas excepciones de afectación sensible de algunos derechos fundamentales.

κ) La producción política de reformas muestra de manera abierta y descarnada, contrario a los argumentos teóricos sobre “una sola política macroeconómica”, que se coloca por encima de intereses específicos, que se está en presencia de una producción con un claro contenido de clase, de representación directa de intereses capitalistas particulares de empresas multinacionales y de grupos económicos. Sectores importantes de la élite productora de reformas aparecen hoy más claramente vinculados con los negocios surgidos de los procesos de reforma estructural (privatizaciones, mercado de capitales, telecomunicaciones, servicios públicos, inversiones extranjeras, contratación pública, entre otros). En estos lustros, la circulación de la élite del Estado hacia el sector privado y viceversa se ha hecho más notoria.

λ) La generación política de reformas basada en el “conocimiento técnico” de las mismas, los favorecimientos de sectores capitalistas, que pasan

desapercibidos socialmente precisamente por su “naturaleza técnica”, por ejemplo, a través de la contratación o de la producción de normatividad, han provocado el surgimiento de un nuevo tipo de delincuencia, basada precisamente en ese conocimiento técnico, que de manera fraudulenta genera nuevas formas de acumulación ilegal, distintas a aquellas “tradicionales” de los políticos profesionales, las cuales durante décadas se han constituido en fuente de preservación corrupta del régimen político. La élite intelectual ha sido productora de una nueva política pero también ha contribuido a la emergencia de nuevas formas de descomposición social.

Y, finalmente, la producción política se fundamenta en una creciente monopolización del conocimiento y la información especializada sobre el funcionamiento de la economía, lo cual se constituye en garantía no sólo para un control efectivo sobre la orientación del proceso y la política económica, sino en factor decisorio de escenario futuros. La élite garantiza de esa forma la captura de los negocios capitalistas presentes y futuros; los futuros los prefigura en cierta forma, los crea desde sus posiciones en el Estado.

Bibliografía

- Arévalo, Decsi, “Misiones económicas e internacionales en Colombia 1930-1960”, en *Historia Crítica*, revista del Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes, enero-junio, 1997.
- Ahumada, Consuelo, *El modelo neoliberal*, Bogotá, El Áncora Editores, 1996.
- , “El reinado de los tecnócratas y de los intelectuales conversos”, *Deslinde*, revista del Centro de Estudios del Trabajo, Bogotá, Cedetrabajo, No. 19, agosto-septiembre, 1996.
- Balassa, Bela, et al., *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*, El Colegio de México, Fundación Getulio Vargas, Institut for Internacional Economics, 1986.
- Bejarano, Jesús Antonio, *Hacia dónde va la ciencia económica en Colombia: siete ensayos exploratorios*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Colciencias, Tercer Mundo Editores, 1999.
- , *Lecturas sobre economía colombiana*, Bogotá, Nueva Biblioteca Colombiana de Cultura, Procultura, 1985.
- Carrasquilla, Alberto, *Estabilidad y gradualismo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1999.
- Clavijo, Sergio, *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*, Bogotá, D.C., Alfaomega, Cambio, 2001.

- Corredor, Consuelo, *Los límites de la modernización*, Bogotá, Cinep, Universidad Nacional de Colombia, 1992.
- Cuadrado Roura, Juan, *Introducción a la política económica*, Madrid, Mc Graw Hill, 1997.
- Dezalay, Ives y Garth, Bryant G., *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencias entre abogados y economistas por transformar los estados latinoamericanos*, Bogotá, D.C., Ilsa, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2002.
- De Soto, Hernando y Schmidheiny, Stephan (editores), *Las nuevas reglas de juego. Hacia un desarrollo sostenible en América Latina*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1991.
- Dubiel, Helmut, *¿Qué es neoconservadurismo?*, Barcelona, Ediciones Anthropos Editorial del hombre, 1993.
- Echeverry, Juan Carlos, *et al.*, “La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal”, Bogotá, D.C., Documento Cede, Universidad de los Andes, 2004.
- Echeverry Perico, Rafael, *El desarrollo del conocimiento económico y su institucionalización desde el Frente Nacional hasta nuestros días*, Misión CED, 1994.
- Echeverri, Uruburu Álvaro, *Élites y proceso político en Colombia: 1950-1978: una democracia principesca y endogámica: régimen político colombiano en los últimos treinta años*, Bogotá, Fundación Universitaria Autónoma de Colombia, Fondo de Publicaciones, 1987.
- Estrada Álvarez, Jairo, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*, Bogotá, D.C., Ediciones Aurora, 2004.
- , “Sobre la metamorfosis del proyecto político económico neoliberal”, en revista *Espacio Crítico*, No. 1, 2004, www.espaciocritico.com
- , “Elementos para una caracterización de la política económica y social del gobierno de Samper”, *Hojas Económicas*, revista de la Facultad de Economía, Centro de Investigaciones Económicas, No. 2, Bogotá, Universidad Central, 1994.
- , “Ante la revancha social”, en *Margen Izquierda*, No. 10, Bogotá, 1985.
- , “Gómez y Barco: conservadores de nuestro tiempo”, en *Margen Izquierda*, No. 3, Bogotá, 1985.
- , “Gómez y Barco o la continuidad en el dominio de los monopolios”, en *Margen Izquierda*, No. 4, Bogotá, 1985.
- , “Crisis capitalista y Cambio con equidad”, en *Estudios Marxistas*, No. 26, Bogotá, 1984.
- González Salas, Edgar, *El laberinto institucional colombiano 1974-1994. Fundamentos de administración pública*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Esap, Fescol, 1997.
- Giraldo Samper, Marcela, *Reportaje a la economía colombiana. Catorce protagonistas hacen el debate en la antesala del siglo XX*, Bogotá, Ediciones Aurora, 1993.

- _____, *Crisis: antecedentes, incertidumbres y salidas*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002.
- Gómez Buendía, Hernando (compilador), *Economía y opinión. 25 años de Fedesarrollo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Colciencias, 1995.
- González, Jorge Iván, *Política fiscal en Colombia*, Bogotá, Contraloría General de la República, 1994.
- Hobsbawn, Eric, *Historia del siglo XX 1914-1991*, Barcelona, Crítica, 1995.
- Hommes, Rudolf; Montenegro, Armando; Roda, Pablo (coordinadores), *Una apertura hacia el futuro. Balance económico 1990-1994*, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, 1994.
- Kalmanovitz, Salomón, *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, Bogotá, Cinep, Universidad Nacional de Colombia, Siglo XXI Editores, 1986.
- _____, *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma, 2001.
- Lora, Eduardo y Ocampo, José Antonio, "Política macroeconómica y distribución del ingreso en Colombia 1980-1990", *Coyuntura Económica*, Vol. XVI, No. 3, octubre, 1986.
- Lora, Eduardo (editor), *Apertura y modernización. Las reformas de los noventa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, febrero de 1991.
- _____, *Apertura y crecimiento. El reto de los noventa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, 1991.
- Lora, Eduardo y Lanceta, Cristina (coordinadores), *El salto social en discusión*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Pnud, Fedesarrollo, 1995.
- Low Mutra, Enrique, "Historia monetaria de Colombia: 1886-1986", publicado en la compilación de Oscar Rodríguez Salazar, *Estado y economía en la Constitución de 1886*, Bogotá, Contraloría General de la República, 1986.
- Marsal, Juan F., "Los intelectuales latinoamericanos y el cambio social", en *Desarrollo Económico*, Vol. VI, No. 22-23, 1966.
- Marulanda Gómez, Oscar, *Economía política del manejo macroeconómico en Colombia. Un primer recorrido de memoria*, Bogotá, Colección Estudios de Economía, Universidad de Bogotá, Jorge Tadeo Lozano, 1999.
- Misas Arango, Gabriel (editor), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, Bogotá, D.C., Universidad Nacional de Colombia, 2001.
- _____, *La ruptura de los noventa. Del gradualismo al colapso*, Bogotá, D.C., Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- Moncayo C., Víctor Manuel, *El Leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma, 2004.
- Montenegro, Armando y Rivas, Rafael, *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*, Bogotá, D.C., Taurus, 2005.

- Mora, Andrés Felipe y Puello, José Francisco, “La fórmula de las reformas. Economía política, política económica y discurso de las reformas estructurales”, ponencia presentada en el seminario internacional “Élites, poder y política en América Latina”, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, 2-4 de mayo de 2005.
- Ocampo, José Antonio (compilador), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1988.
- Ocampo, José Antonio y Sarmiento Palacio, Eduardo, *¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, Uniandes, 1987.
- Palacios Rozo, Marco, “Saber es poder. El caso de los economistas colombianos”, publicado en su libro *De populistas, mandarinés y violencias. Luchas por el poder*, Bogotá, D.C., Colección Grandes Temas, Editorial Planeta, 2001.
- Petro, Gustavo, *El caso del Banco del Pacífico*, Bogotá, D.C., Intermedio Editores, 2005.
- Rojas, Fernando, “El Estado colombiano desde los antecedentes de la dictadura de Rojas Pinilla hasta el gobierno de Betancur (1948-1983)”, *Documento Ocasional*, No. 15, Bogotá, Cinep, 1984.
- Sánchez, Gonzalo, “Los intelectuales y la política”, palabras con motivo del otorgamiento de la Orden Gerardo Molina en el marco de la semana universitaria, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 21 de septiembre, 1999.
- , “Los intelectuales y la violencia”, *Análisis Político*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, mayo-agosto, 1993.
- Sánchez Ángel, Ricardo, *El bonapartismo presidencial en Colombia. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Uniediciones, 2005.
- Sassen, Saskia, “Nueva geografía política. Nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados”, en Jairo Estrada Álvarez (compilador), *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política.
- Sierra Montoya, Jorge Emilio, *50 protagonistas de la economía colombiana*, Bogotá, Colección Estudios de Economía, Universidad de Bogotá, Jorge Tadeo Lozano, 2004.
- Suárez Montoya, Aurelio, *Modelo del FMI. Economía colombiana 1990-2000*, Bogotá D.C., Ediciones Aurora, 2002.
- Urrego, Miguel Ángel, *Intelectuales, Estado y Nación en Colombia. De la guerra de los Mil Días a la Constitución de 1991*, Bogotá, D.C., Siglo del Hombre Editores, Universidad Central-Diuc, 2002.
- Varios autores, *Comentarios sobre el plan de Economía social*, Bogotá, Fescol, 1988.
- Wiesner, Eduardo, “El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional veinte años después”, ponencia presentada en las *XXVIII jornadas colombianas de derecho tributario*, Cartagena de Indias, 18-20 de febrero de 2004.